

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA QUESTION
DE
L'ANNUALITÉ DU BUDGET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le vendredi 3 novembre 1911, à 2 heures 1/2

PAR

DELÉTRÉE

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { MM. LESEUR, professeur.
GIDE, professeur.

PARIS

GEORGES CRÈS ET C^{ie}

3 ET 3 bis, PLACE DE LA SORBONNE

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA QUESTION
DE
L'ANNUALITÉ DU BUDGET

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

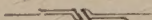
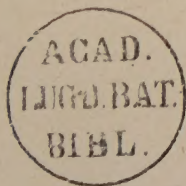
Le vendredi 3 novembre 1911, à 2 heures 1/2

PAR

DELÉTRÉE

Président : M. CHAVEGRIN, professeur.

*Suffragants : { MM. LESEUR, professeur.
GIDE, professeur.*



PARIS

GEORGES CRÈS ET C^{ie}

3 ET 3 bis, PLACE DE LA SORBONNE

1911

LA QUESTION DE L'ANNUALITÉ DU BUDGET

INTRODUCTION

Depuis quelques années, la question de l'annualité du budget a été souvent soulevée dans les milieux politiques.

Actuellement, le budget est voté pour un an. Cette période répond bien à la mesure ordinaire des prévisions humaines. Plus encore dans l'établissement des recettes et des dépenses d'un Etat que dans celui des recettes et des dépenses d'un particulier ou d'une famille, on ne peut prévoir raisonnablement ce qui se passera au delà d'une année. Vouloir évaluer pour une plus longue durée les dépenses à faire et les recettes à percevoir, c'est s'aventurer plus ou moins, d'ordinaire, dans le domaine de l'incertitude et de la chimère.

Au surplus, le vote du budget par les représen-

tants de la nation est un principe essentiel de notre régime politique et de notre droit public. Ce principe serait-il suffisamment respecté si le Parlement n'était pas appelé chaque année à voter le budget ?

On se demande donc, aujourd'hui, très sérieusement, s'il ne conviendrait pas de prolonger la période budgétaire. Qui ne sait que la discussion annuelle du budget prend aux Chambres un temps considérable ? Elles ont pourtant d'autres tâches à accomplir. Bien des réformes dans nos administrations publiques sont à l'ordre du jour. La complication des relations sociales, les problèmes nés du développement de l'industrie et de l'émancipation des classes ouvrières apportent une besogne législative sans cesse plus lourde. En même temps on entend dire souvent, et non sans raison, que les lois sont préparées et votées trop hâtivement, et que telle est la cause pour laquelle elles sont parfois difficilement applicables. Nos parlementaires n'ont-ils pas des circonstances atténuantes dans ce fait que la discussion du budget a absorbé une grande partie du temps qui aurait pu être consacré au travail législatif proprement dit ?

D'autre part, la règle de l'annualité du budget conduit à remettre en discussion tous les ans des programmes financiers déjà arrêtés et dont l'exécution a commencé ; n'en résulte-t-il pas quelque incohérence dans l'action gouvernementale ?

Enfin, si le budget était voté tous les deux ans, ou

même tous les quatre ans, comme on l'a proposé, le Parlement aurait, pour le discuter, une ou plusieurs années entières ; la discussion serait donc plus approfondie et plus sérieuse. Puis cette discussion terminée il resterait encore assez de temps aux Chambres pour qu'elles étudient, avec tout le recueillement et le loisir désirables, les réformes sociales préconisées.

C'est ainsi que le principe de l'annualité du budget, qui, depuis l'époque révolutionnaire, gouverne notre législation financière, se trouve actuellement attaqué.

Les retards dans le vote du budget, que tout le monde déplore, ont été l'occasion d'un certain nombre de projets tendant à la prolongation de l'exercice budgétaire.

Ce sont ces projets que nous voudrions étudier au point de vue critique.

Oui ou non, existe-t-il des motifs valables et pertinents de rayer de nos institutions la règle de l'annualité ?

Avant de le rechercher, nous croyons qu'il est indispensable de fixer le sens exact du principe de l'annualité. Ce sera l'objet d'un premier chapitre.

Dans un second chapitre, nous interrogerons les législations budgétaires de l'étranger.

Le troisième chapitre, qui constituera le fond même de notre travail, sera consacré à l'analyse et à la critique des projets divers qui tendent à la prolongation de notre exercice budgétaire.

CHAPITRE PREMIER

La Règle de l'Annualité du Budget

La règle dont il s'agit signifie que les recettes et les dépenses de l'Etat doivent être annuellement évaluées et autorisées par le Parlement.

Nous allons rechercher successivement :

- 1° *L'origine historique de ce principe ;*
- 2° *Les textes qui l'établissent ;*
- 3° *Sa portée juridique ;*
- 4° *Ses exceptions.*

§ 1. — Origine historique.

Sous l'ancien régime, on vit de bonne heure les rois préoccupés de connaître leur situation financière et prescrire l'établissement de plans financiers.

Déjà, les documents nous révèlent alors, à plusieurs reprises, l'idée de l'annualité (1).

A l'époque de Sully, à laquelle on commence à rencontrer des programmes financiers un peu sé-

1. Jèze. *Le Budget*, p. 33 et suiv., et *Cours élémentaire de la science des finances*, p. 18 et suiv.

rieux, la déclaration du 20 août 1598 prescrivit qu'il devra être arrêté, en Conseil, au commencement de chaque année, un rôle des recettes et des dépenses sous le nom d'état du Roi (1).

Richelieu par deux règlements du 2 septembre 1624 et du 18 janvier 1630 prescrivit de dresser, au commencement et à la fin de chaque année, un état général des revenus et des dépenses de l'Etat.

Colbert établit des états de prévision annuels présentant un tableau circonstancié des ressources et des dépenses de l'Etat.

En 1781, Necker publia son fameux compte rendu qui suscita une interminable discussion entre lui et Calonne. Leur controverse s'explique facilement si l'on considère qu'ils ne parlaient pas de la même chose. Calonne envisageait les comptes effectifs de l'année 1781. Necker faisait une estimation moyenne des recettes et des dépenses ordinaires annuelles.

C'est Loménie de Brienne qui, dans le compte rendu qu'il présenta à l'Assemblée des notables en mars 1788, dégagea la notion du budget : « Ce n'est ni un compte qui soit le bilan général des finances, dit-il, ni un compte qui présente l'estimation d'une année connue, qu'il s'agit aujourd'hui de vous présenter, c'est l'état des recettes et des dépenses d'une année déterminée, et comme nous sommes au com-

1. Stourm. *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution.*

mencement de celle qu'il faut parcourir, l'état qui doit être mis sous vos yeux est l'aperçu des recettes et des dépenses vers l'année 1788. Il sera possible en 1789 de vous présenter le compte effectif » (1).

Le budget se précisa dans la législation de la Révolution en même temps que la règle de l'annualité.

L'Assemblée Constituante prescrivit la périodicité du vote de l'impôt. Le décret du 7 octobre 1789 décide qu'aucun impôt « ne sera accordé que pour le temps qui s'écoulera jusqu'au dernier jour de la session suivante ; toute contribution cessera de droit à cette époque si elle n'est pas renouvelée. »

On ne pouvait poser plus nettement le principe de l'annualité de l'impôt.

Ce principe fut repris par la Constitution de 1791. « Les contributions publiques, dit-elle dans l'article 1^{er} de son titre 5, seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif et ne pourront subsister au delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressément renouvelées. » Ce texte qui est encore en vigueur est absolument catégorique.

Quelques hésitations se manifestèrent à l'origine, parmi les législateurs, à propos des dépenses publiques (2). Il semble qu'ils aient voulu distinguer entre

1. *Archives parlementaires*, première série, t. I, p. 361 et suiv.

2. Jèze. *Le Budget*, p. 37.

deux catégories de dépenses : les unes permanentes autorisées une fois pour toutes par le Corps législatif, les autres autorisées annuellement.

Ainsi la Constituante, après avoir posé dans le décret précité, la règle de l'annualité de l'impôt, ajoute ce qui suit : « Mais chaque législature votera de la manière qui lui paraîtra la plus convenable, les sommes destinées, soit à l'acquittement des intérêts de la dette publique, soit au paiement de la liste civile. »

Mais nous voyons dans le décret des 26 juin-3 juillet 1790, relatif à l'armée navale, déclarer dans son article 5 : « Les sommes nécessaires à l'entretien de l'armée navale, des forts et arsenaux, et autres dépenses civiles ou militaires du département de la Marine, seront fixées *annuellement* par les législatures. »

En définitive, cette distinction ne triomphe pas, et toutes les dépenses furent déclarées annuelles.

La préoccupation de mettre en équilibre les recettes et les dépenses publiques et, dans ce but, de dresser des états annuels des dépenses à rapprocher des états de recettes, se manifesta dès le début de la Révolution (1).

Le préambule du décret des 6-9 octobre 1789, relatif à la contribution patriotique, portait ce qui suit : « L'Assemblée Nationale après avoir pris en consi-

1. Jèze, *Le Budget*, loc. cit., p. 37-38.

dération le compte qui lui a été rendu par le premier ministre des Finances, de la situation du Trésor public, des besoins ordinaires et extraordinaires, de *cette année* et de *l'année prochaine* pour fournir à toutes les dépenses courantes et pour satisfaire à tous les engagements de l'État... »

Par l'article 3 du décret du 26 février 1790 déterminant l'état des dépenses publiques sur lesquelles l'Assemblée Nationale décrète provisoirement une réduction de 60 millions, « l'Assemblée ordonne que le tableau des besoins de tout genre de l'année 1790 soit mis incessamment sous ses yeux par le premier ministre des Finances ».

Le décret des 14, 20, 22 avril 1790 (art. 5) décide que « dans l'état des dépenses publiques de chaque année il sera porté une somme suffisante pour fournir aux frais du culte de la religion catholique ».

Le décret des 27 janvier-4 février 1791 (art. 2) prescrit à l'ordonnateur du Trésor public de dresser dans le délai de huitaine « le tableau des besoins de l'année 1791, suivant les décrets, pour tout ce qui est décrété, et suivant les anciens états pour tout ce qui n'a été ni changé, ni annulé par de nouvelles lois.

Le décret des 18-25 février 1791, qui règle les fonds nécessaires aux dépenses de l'année 1791, est, suivant M. Jèze (1), le premier budget de France. « C'est

1. Jèze. *Loc. cit.*, p. 38.

sans doute, dit-il, un budget très imparfait, mais il réunit embryonnairement les éléments essentiels du budget moderne. »

Enfin la Constitution de 1791 (titre 3, chap. 2, section 4, article 7) décrète : « Les ministres sont tenus de présenter *chaque année* au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département. »

Bien que les circonstances n'aient pas permis aux hommes de la Révolution d'appliquer les principes qu'ils avaient posés, leur volonté persistante de dresser annuellement un budget des dépenses est certaine (1). La meilleure preuve qu'on en puisse fournir se trouve dans le décret des 30 juin, 11 juillet, 16 août, 13 novembre 1791, relatif à la Trésorerie nationale. Dans la partie de ce décret qui s'occupe de la dépense, le titre premier intitulé *De l'aperçu des dépenses de chaque année et de l'envoi des états de distribution*, contient un article premier ainsi conçu : « Aussitôt que les dépenses des départements du ministère auront été fixées par le Corps législatif et que le décret portant cette fixation aura été sanctionné, il en sera adressé une expédition par le ministre de la Justice tant à chaque ministre qu'aux commissaires de la Trésorerie. »

Des lois spéciales développent les principes précédents.

1. Jèze, *loc. cit.*, p. 38.

La loi du 22 thermidor an V, relative à l'aperçu des dépenses annuelles de la République, prescrit dans son article 5 : « A l'avenir et à compter de l'an VI, les états des dépenses à faire dans l'année commençant au 1^{er} vendémiaire seront adressés au Corps législatif dans la première décade du mois de messidor précédent ; l'examen et le rapport en seront faits de suite au Conseil de manière qu'autant qu'il sera possible, toutes les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires connues soient réglées avant le 1^{er} vendémiaire de l'année dans laquelle lesdites dépenses devront avoir lieu (1). » De même la loi du 6 floréal an VII, article 3, décide : « A l'avenir et à compter de l'an VIII, les états de dépenses à faire dans l'année commençant au 1^{er} vendémiaire seront adressés dans la forme prescrite ci-dessus (2) au Corps législatif dans la première décade de floréal précédent. »

Enfin la Constitution du 22 frimaire an VIII (article 45) prescrit : « Le Gouvernement dirige les recettes et les dépenses de l'Etat conformément à *la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres.* »

Et l'article 56 ajoute : « L'un des ministres ordonne :

1. Jèze, *loc. cit.*, page 39.

2. États divisés en dépenses ordinaires et extraordinaires, et subdivisés ensuite en autant de sections qu'il y en a dans chaque administration ou ministère.

les paiements autorisés par la loi. Il ne peut rien faire payer qu'en vertu d'une loi et jusqu'à concurrence des fonds qu'elle a déterminés pour un genre de dépenses. »

Les textes précédents, qui sont la base législative du budget moderne en France, affirment donc de la manière la plus claire la règle de l'annualité.

§ 2. — Textes fondant le principe.

Aucun texte de loi, en France, n'a prescrit l'annualité du budget. Mais le décret réglementaire du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique définit dans son article 5 le budget de la manière suivante : « l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses *annuelles* de l'Etat. L'article 30 de ce même décret stipule que : « Les recettes et les dépenses publiques à effectuer pour le service de chaque exercice sont autorisées par les lois *annuelles* des finances. » De plus, les lois de finances, depuis 1877, mentionnent à chacun de leurs articles, et répètent à leur article final, que les autorisations de recettes et de dépenses sont exclusivement données pour la seule année dont le budget porte la date.

Ainsi donc, l'annualité du budget, bien qu'elle ne soit inscrite dans aucune loi spéciale, ni même dans aucune de nos lois constitutionnelles, se trouve cependant consacrée par les textes de la manière la plus certaine.

« Le principe du vote annuel du budget, écrivait M. Wallon (1), n'est pas inscrit dans les lois constitutionnelles de 1875; est-ce une raison pour n'en pas tenir compte ? Vous ne le croyez pas, ni moi non plus. Le suffrage universel n'est pas non plus mentionné dans ces lois, et c'est cependant la base des pouvoirs publics. Le vote annuel du budget est consacré par toutes nos lois de comptabilité. Il est de l'essence de notre droit parlementaire; il est, depuis la Révolution de 1789, de droit constitutionnel. »

§ 3. — Portée juridique.

Les conséquences de la règle de l'annualité doivent être envisagées au double point de vue des dépenses et des recettes.

Le budget prévoit et autorise annuellement toutes les dépenses. L'autorisation qu'il contient n'a pas d'ailleurs la même signification juridique pour toutes les dépenses (2). Il y a des créances déjà nées à la charge du Trésor ou dont la naissance ne dépend pas d'actes juridiques accomplis par les agents administratifs (dette publique, pensions, primes). Pour ces créances, qui prennent naissance en dehors de l'autorisation budgétaire, les Chambres ne font que donner l'autorisation de payer. Au contraire, il y a des

1 Lettre du 15 mai 1899, citée par Stourm, *loc. cit.*, p. 327.

2. Cf. sur ce point : Jèze, *Le Budget*, p. 71 et suiv.

créances à naître à la charge de l'Etat et qui tirent leur origine ou dépendent d'actes juridiques à accomplir par les agents administratifs (1). Pour celles-ci, le budget ne contient pas seulement l'autorisation de payer, mais en outre celle d'accomplir les actes juridiques à la suite desquels vont naître les créances jusqu'à concurrence de la somme fixée par le budget. C'est la règle de l'annualité des dépenses.

Mais quelle est ici la portée exacte de cette règle ?

Certains auteurs (2) soutiennent que le Parlement aurait pleine liberté pour refuser tous les crédits relatifs à des dépenses nouvelles ou exceptionnelles et ne se rapportant pas à des services publics établis par des lois. Mais, au contraire, s'il s'agit de dépenses relatives au fonctionnement des services publics établis par des lois, le Parlement devrait demeurer dans la limite de la loi et ne rien faire qui soit contraire à celle-ci. Le budget est un acte individuel ; il doit se conformer à la règle générale qui est la loi, laquelle s'impose à tous.

M. Jèze (3) s'écarte avec raison de cette conception. « En droit français, dit-il, toutes les lois entraînant des dépenses sont des lois conditionnées par

1. Marchés de fournitures, de travaux publics, traitements de fonctionnaires à nommer, etc.

2. Duguit. *Droit constitutionnel*, 1907, p. 940.

Esmein. *Droit constitutionnel*, 1906, p. 841.

3. *Le Budget*, p. 73.

la règle de l'annualité des dépenses, sous la seule réserve du respect des droits subjectifs. »

En faveur de cette solution, nous invoquerons avec l'auteur que nous venons de citer, la jurisprudence parlementaire. En 1900, la Chambre des députés discutait un projet de loi relatif à l'augmentation de la flotte : le ministre de la Marine recevait l'autorisation de faire construire dans les arsenaux ou de commander à l'industrie un certain nombre de bâtiments d'un type indiqué par la loi et dont la dépense totale était évaluée en chiffres précis, s'élevant à plusieurs centaines de millions. Il s'agissait de savoir quelle signification juridique possédait cette autorisation. Le budget ne serait-il qu'une autorisation de payer, et le Parlement allait-il être juridiquement obligé, dans les budgets ultérieurs, d'insérer les crédits nécessaires pour l'exécution du programme ?

La question fut posée et résolue très nettement par la négative (1).

« Nous ne changeons rien, disait le ministre des Finances, à la séance du 29 juin 1900, à l'imputation dans les dépenses, à la méthode suivant laquelle elle est pratiquée ; il va de soi que les dépenses comprises dans les budgets annuels seront soumises chaque année aux Chambres. Mais nous donnons aux Chambres et aux Gouvernements successifs une règle direc-

1. Jèze, *loc. cit.*, p. 73.

trice dont ils ne pourront que difficilement s'écarter, et, en tout cas, ils ne le feront que sous leur propre responsabilité. Cette conception du programme en matière d'augmentation de la flotte, en matière de défense des colonies et de défense des côtes, a rencontré des critiques. Quelques-uns ont dit qu'un tel programme liait le Parlement. L'objection tombe si l'on réfléchit, — je ne saurais trop insister sur ce point afin qu'il n'y ait pas de malentendu, — que les programmes sont l'expression d'une politique que les Chambres sont toujours maîtresses d'abandonner à l'occasion de chaque budget. Pour que les représentants du pays puissent donner le consentement libre et intelligent à l'impôt, il faut qu'ils soient mis à même d'apprécier en connaissance de cause la dépense et qu'ils ne soient pas liés par des engagements antérieurs. »

Ces déclarations étaient encore accentuées par le même ministre, M. Caillaux, dans la séance du 30 juin 1900 : « Si vous votez le programme qui vous est soumis, et dans les conditions où il vous est soumis, disait-il, vous aurez établi une direction morale, une sorte de guide pour vous, pour le Gouvernement et pour les ministres qui se succéderont à la marine. *Mais le Parlement conserve la pleine liberté, à l'occasion de chaque budget, d'examiner les crédits qui lui seront présentés et de les discuter.* »

D'autre part, M. Camille Pelletan, le 30 juin 1900

(*Journal officiel*, Débats, p. 17-18), comparait le vote du programme naval à une déclaration d'utilité publique : « Quand il s'agit de travaux publics, vous procédez forcément et identiquement comme vous le faites en ce moment pour le programme de la flotte. Vous émettez un vote très sérieux et très efficace quand vous prenez la résolution de construire un canal ou un port ; cependant vous n'avez pas le droit de donner un coup de pioche avant que les crédits soient votés. »

Il faut donc conclure, à notre avis, que d'une manière générale, le vote d'une loi contenant le programme de travaux échelonnés sur plusieurs années n'engage pas le Parlement à voter tous les ans et jusqu'à l'accomplissement du programme les crédits nécessaires. « En droit, dit justement M. Jèze (1), la règle de l'annualité des dépenses lui permet, de suspendre ou d'arrêter définitivement l'exécution du programme, en réduisant ou en refusant les crédits. »

A l'annualité des dépenses correspond l'annualité des impôts. En votant le budget, le Parlement remplit la condition mise par le droit positif à l'exercice de la compétence des agents administratifs (2). Ce n'est qu'à partir de ce vote que les agents peuvent régulièrement, par leurs actes juridiques, faire naître des

1. Jèze. *Loc. cit.*, p. 74.

2. Jèze. *Le Budget*, p. 52 et suiv. et p. 76.

créances au profit du Trésor public. Le budget prévoit toutes les recettes, mais il ne contient pas, pour toutes, l'autorisation de les percevoir. Pour les recettes provenant d'autres sources que l'impôt, le budget est un simple état de prévision ; les agents administratifs n'ont besoin de l'autorisation budgétaire ni pour accomplir les actes juridiques qui leur donnent naissance (ventes, locations, acceptations de donations, etc.), ni pour les mettre en recouvrement. Pour les recettes d'impôts, le budget contient une double autorisation : celle d'accomplir les actes juridiques qui font naître la créance au profit du Trésor, celle d'en opérer le recouvrement. En l'absence de cette autorisation, il y a une obligation fonctionnelle, pour les agents du service public, de s'abstenir d'actes faisant naître des créances au profit du Trésor, et d'actes de recouvrement ; de tels actes seraient nuls.

On discute d'ailleurs sur la nature juridique du budget dans une législation soumise à la règle de l'annualité de l'impôt. Pour M. Duguít, c'est une loi. Pour M. Jèze, c'est une simple condition. « Il n'y a de loi, dit ce dernier auteur, que là où l'on peut découvrir une règle générale, impersonnelle. Où est la règle juridique posée par le vote du budget ? L'acte du Parlement n'a-t-il pas exactement la nature d'une condition ? Cette condition pourrait être un événement purement matériel. La circonstance que cette condition est une manifestation de volonté du Parlement

change-t-elle la nature juridique de l'acte (1)? » Le budget des recettes est donc un acte-condition. C'est quelque chose d'analogue à l'acte par lequel le Président de la République promulgue une loi. La loi organique d'impôt est suspendue dans son exécution par l'annualité. La loi d'impôt organise les pouvoirs des agents chargés d'établir l'impôt ; mais la compétence de ces derniers est conditionnée par le budget des recettes (2).

Il nous paraît inutile d'entrer davantage dans cette discussion théorique. Nous croyons avoir suffisamment montré la portée juridique de la règle de l'annualité.

§ 4. — Exceptions.

Les exceptions à la règle de l'annualité sont de deux sortes :

Tantôt certaines portions de budget sont votées pour plusieurs années ;

Tantôt le budget s'applique à une période moindre que l'année.

S'il est vrai que le Parlement peut suspendre ou arrêter l'exécution d'un programme de travaux en réduisant ou en refusant les crédits, rien, d'autre

1. Jèze. *Le Budget*, p. 53.

2. C'est en ce sens que Léon Say disait : « Chez nous les impôts sont permanents, mais l'autorisation de percevoir est annuelle. »

part, n'empêche le législateur d'apporter, pour une loi expresse, une dérogation à la règle de l'annualité des dépenses. Dans cette hypothèse, le Parlement aurait l'obligation juridique d'inscrire au budget les crédits nécessaires au fonctionnement du service dans les conditions déterminées par la loi (1). « Le budget, dit M. Jèze (2), ne donnerait plus l'autorisation de faire naître la créance ; cette autorisation est dans la loi organique ; il contiendrait, d'une part, une évaluation financière de la dépense, et, en outre, il accorderait l'autorisation nécessaire pour effectuer les paiements ; encore cette autorisation ne pourrait-elle pas être refusée par le Parlement. »

Une telle situation existe-t-elle chez nous ? Il faut répondre affirmativement. L'article 2 § 2 de la loi du 13 mars 1875 relative à la Constitution des cadres et des effectifs de l'armée est ainsi conçu : « L'effectif normal du pied de paix représente le chiffre au-dessous duquel la moyenne annuelle de l'effectif entretenu sous les drapeaux ne peut être abaissée. Il sert de base aux évaluations budgétaires annuelles et ne peut être modifié que par une loi générale indépendante des lois de finances. » L'exception au principe de l'annualité apparaît donc manifestement (3). Elle

1. Esmein, *Droit Constitutionnel*, 4^e éd., 1906, p. 841.

2. Jèze, *Le Budget*, p. 74.

3. C'est l'interprétation qui a été donnée expressément dans le rap-

ne concerne d'ailleurs que l'armée active. En effet l'article 2 § 3 de la même loi du 13 mars 1875 déclare formellement que le minimum d'effectif ne comprend pas « les hommes qui, aux termes des articles 25, 42 et 43 de la loi du 27 juillet 1872, doivent être rappelés sous les drapeaux pour les revues, exercices et manœuvres ». C'est en vertu de cette disposition que la Chambre fut saisie, en 1902 et dans les années suivantes, de demandes de réduction de crédits, en vue de diminuer ou de supprimer les périodes d'exercice ou d'instruction des hommes de la réserve ou de la territoriale.

Mais l'exception à la règle de l'annualité est bien certaine en ce qui concerne l'armée active. Le texte, que nous avons cité, dit très nettement que le chiffre dont il s'agit, « sert de base aux évaluations budgétaires annuelles et ne peut être modifié que par une loi générale indépendante des lois de finances ».

Il est vrai que l'interprétation de la loi du 13 mars 1875 a donné lieu à une discussion à la Chambre des députés dans la séance du 5 mars 1895.

M. Jules Roche s'exprima ainsi : « Le législateur de 1875... a pris toutes les précautions possibles impérativement et prohibitivement. Il a dit : il faudra

port du général Chareton du 3 août 1874 (*Journal officiel* du 12 novembre 1874, pages 7517 et suivantes).

Voir aussi l'exposé des motifs du Gouvernement du 30 novembre 1874 (*Journal officiel* du 3 décembre, pages 7951 et suivantes).

tant d'hommes dans les cadres, tant d'hommes dans les unités, et la loi de finances elle-même ne pourra pas modifier cette détermination. Il ne faut pas que ce soit par des surprises budgétaires que l'organisation de l'armée soit changée (1). »

M. Roche indiquait ainsi avec beaucoup de justesse le motif qui a conduit en cette matière à déroger à la règle de l'annualité.

M. Rouvier lui répondit alors : « Ainsi la loi de finances n'est plus qu'un mot. Il n'y a plus de vote annuel du budget. »

Il convient de remarquer, du reste, que la prescription de l'article 2 § 2 de la loi du 13 mars 1875 n'est guère suivie par le Parlement. Au cours de la discussion de la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement, on a constaté (2) que l'effectif légal, fixé par la loi des cadres, était de 604.485 hommes, alors que l'effectif budgétaire était de 539.000 hommes et que l'effectif réel était de 575.000 hommes.

Mais, ni ces faits, ni ces discussions n'empêchent que le texte dont il s'agit ne consacre une exception certaine à la règle de l'annualité.

L'annualité du budget subit une atteinte inverse de celle que nous venons de rappeler par suite du procédé des douzièmes provisoires. Ceux-ci sont l'au-

1. *Officiel*, 1895, Chambre, Débats, p. 739.

2. Rapport de M. le sénateur Rolland du 23 décembre 1901. *J. off.*, Sénat, Doc. parl., p. 510 et suiv.

torisation de percevoir les impôts et de payer les dépenses publiques que le Parlement donne au Gouvernement pendant un certain nombre de mois, d'après une répartition provisoire. Les douzièmes provisoires sont une conséquence du retard dans le vote du budget : retard qui peut tenir à des circonstances exceptionnelles, mais qui, la plupart du temps, provient de l'exagération du rôle politique donné au budget par les interpellations et les adjonctions budgétaires. Les inconvénients de la pratique des douzièmes provisoires ont été maintes fois signalés. Ils constituent certainement un désordre dans l'organisation et la législation financières.

« Le vote du budget en temps, disait M. le député Doumer, rapporteur général de la Commission du budget, dans la deuxième séance du 30 décembre 1909, est la règle nécessaire qui devrait être invariablement respectée. Il suffirait au Gouvernement et aux Chambres de le vouloir vraiment pour que cela soit (1). »

L'honorable rapporteur marquait ainsi la cause profonde des douzièmes provisoires qui n'est autre que le manque de discipline des membres des Chambres.

M. Poincaré, dans son rapport du 19 décembre 1892 à la Chambre des députés (2), montrait en excellents termes les inconvénients de cette pratique. « Si les

1. *Journ. off.* Chambre, Débats, p. 3915-3916.

2. *Journ. off.* Chambre, Débats, p. 1871.

douzièmes n'ont pas tous les dangers imaginaires qu'on leur prête souvent, disait-il, ils n'en sont pas moins regrettables, même au point de vue purement financier. Ils ont pour conséquence d'apporter des éléments de trouble, non seulement dans les écritures, mais dans l'exécution des budgets. Ils mettent en regard des dépenses et des recettes qui ne correspondent plus exactement. Les crédits provisoires étant, en général, calculés sur les propositions, et la perception des impôts étant simplement prolongée sur les données anciennes, il en résulte ordinairement que, dans les douzièmes provisoires, l'avenir est escompté pour les dépenses, et que pour le recouvrement des recettes, c'est le passé qui reste la règle. De là naît fatalement une rupture d'équilibre, du moins un défaut de concordance et un aléa ajouté à tous ceux que comporte déjà l'établissement de tout budget. »

CHAPITRE II

L'annualité du budget en législation comparée

Il ne faut pas trop chercher en notre matière à recevoir des enseignements de l'étranger. Un régime budgétaire est en intime corrélation avec l'histoire et le système politique du pays qui le pratique.

Néanmoins l'enquête sommaire à laquelle nous allons nous livrer n'aura point qu'un intérêt d'érudition. Elle nous montrera que la plupart des Etats admettent, plus ou moins largement, et parfois sous certaines restrictions, le principe de l'annualité. Elle nous permettra aussi de dégager, pour ainsi dire objectivement, la signification juridique de notre règle, que nous ne connaissons jusqu'à présent que dans le système français.

« Un budget, dit M. Paul Leroy-Beaulieu, est un état de prévoyance des recettes et des dépenses pendant une période déterminée. C'est un tableau évaluatif et comparatif des recettes à réaliser et des dépenses à effectuer. C'est en outre une autorisation ou une injonction donnée par les pouvoirs compétents de faire

ces dépenses et de recueillir ces recettes (1). »

M. Stourm définit le budget : « Un acte contenant l'approbation préalable des recettes et des dépenses publiques (2). »

Ces définitions ne cadrent pas absolument avec la réalité qui est en cette matière assez diverse. Tantôt, en effet, le budget ne contient qu'une évaluation, tantôt il contient en outre une autorisation. Les systèmes varient à cet égard avec les pays. Même dans un Etat déterminé, il y a lieu de distinguer à ce point de vue parmi les recettes et les dépenses dont s'occupe le budget. Aussi, la meilleure définition juridique du budget nous semble-t-elle avoir été donnée par M. Jèze : « Le budget dans les Etats modernes, dit-il, est, pour toutes les dépenses et les recettes publiques, une prévision et une évaluation, et pour certaines dépenses et recettes, une autorisation de les effectuer et de les recouvrer (3). » Cette définition achète son exactitude au prix de sa grande généralité.

La définition de la règle de l'annualité du budget se heurte aux mêmes difficultés. Elle peut signifier qu'il y a une évaluation annuelle des recettes et des dépenses par la représentation nationale ; elle peut aussi signifier qu'il y a une autorisation annuelle

1. Jèze. *Traité de la science des finances*, 6^e édition, tome 2, page 2.

2. Jèze. *Le Budget*, 5^e édition, page 4.

3. Jèze. *Le Budget*, 1910, page 60, en note.

donnée par le Parlement au Gouvernement de payer ces dépenses et de recouvrer ces recettes.

La signification juridique de la règle de l'annualité du budget est donc aussi difficile à dégager en législation positive comparée que la signification juridique du budget lui-même.

En France, le principe de l'annualité possède son sens complet. Les Chambres doivent annuellement évaluer arithmétiquement les recettes et les dépenses de l'Etat, et, en outre, autoriser la perception de ces recettes et le paiement de ces dépenses.

Si nous jetons les yeux sur les législations financières de l'étranger, nous voyons que certains pays suivent complètement la règle de l'annualité ; dans ces nations le Parlement a chaque année, non seulement à évaluer, mais à autoriser les recettes et les dépenses (Belgique, Autriche).

D'autres (Allemagne, Angleterre, États-Unis) admettent l'annualité avec des correctifs, en ce sens qu'il y a des éléments permanents du budget qui sont soustraits à l'autorisation annuelle.

D'autres encore, comme l'Italie, exigent bien l'autorisation annuelle pour les dépenses, mais non pour les impôts.

On trouve enfin quelques Etats qui écartent dans une mesure plus ou moins large le principe de l'annualité.

Il faut se garder, dans l'étude des législations, de

classifications trop systématiques. La variété des combinaisons et des pratiques législatives est très grande. Nous allons nous en rendre compte en passant en revue, brièvement, les principaux et les plus intéressants des Etats.

I

Le droit belge exige la rédaction annuelle d'un tableau des recettes et des dépenses publiques. L'article 115 de la Constitution belge déclare : « Chaque année, les Chambres votent le budget. Toutes les recettes et les dépenses doivent être portées au budget. » Le droit belge consacre la double règle de l'annualité des impôts et de l'annualité des dépenses.

L'article III de la Constitution belge dispose ce qui suit : « Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. » Bien qu'elle ne soit formulée par aucun texte particulier, l'annualité des dépenses ne fait pas de doute (1).

Le principe de l'annualité des dépenses comporte certaines exceptions, notamment en ce qui concerne la liste civile, qui est fixée par la loi pour la durée de chaque règne.

1. Dubois. *Etude sur le système belge en matière de budget de l'Etat*. Bruxelles. — Paris, 1904.

Jèze. *Le Budget*, pages 77-78.

Le droit autrichien (1) est également conforme aux idées françaises. Le Reichsrath a le droit absolu d'établir le budget de l'Etat en son entier ; en dehors de l'autorisation du Parlement, le budget n'existe pas. Les dépenses et les recettes sont consenties ou refusées pour l'année administrative. Aux termes du paragraphe 11, lettre C de la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867, appartiennent à la compétence du Reichsrath « l'établissement des prévisions du budget de l'Etat et, en particulier, le consentement annuel des impôts, taxes et droits à percevoir ».

La législation italienne (2) ne permet le paiement d'aucune dépense non autorisée annuellement par le Parlement (art. 45 de la loi de comptabilité de 1884). Mais, en l'absence de textes, la majorité des juriconsultes italiens estiment que les lois d'impôts en Italie sont permanentes et non pas annuelles. Se séparant ainsi nettement du système franco-belge, le budget italien est une simple évaluation arithmétique des impôts. « Les lois d'impôts, écrit Masé-Dari, sont permanentes non seulement virtuellement dans leurs qualités juridiques, mais encore dans leur application pratique, et c'est une erreur de dire que le droit de perception, qui en résulte naturellement, est pério-

1. Jèze, *Le Budget*, p. 79 et suiv.

2. Jèze. *Le Budget*, p. 81, 82.

Masé-Dari. *Sull'bilancio dello Stato*.

dique et ne dure qu'autant que l'exercice financier est consenti dans le budget (1).

L'article 135 § 2 du règlement de comptabilité de 1885 oppose d'ailleurs les recettes qui sont simplement évaluées aux dépenses qui font l'objet d'une autorisation.

Quant à la Prusse, il faut bien comprendre en quel sens on peut dire que son budget est annuel.

En Prusse (2) le budget n'est qu'un acte d'administration appliquant les lois en vigueur. Les impôts sont établis par des lois permanentes (art. 100 de la Constitution prussienne). Le droit prussien ne consacre pour aucun impôt la règle de l'annualité. Il en est de même pour les dépenses qui sont fixées directement par des lois, dont le budget ne fait qu'assurer l'application.

Il est vrai que la Constitution prussienne (art. 99) exige que le budget soit fixé chaque année par une loi. Mais cela ne veut pas dire que le Gouvernement soit lié par les indications budgétaires. Toute la signification juridique du budget, en droit prussien, consiste en ce que l'approbation ultérieure des deux Chambres est nécessaire pour toute dépense excédant les prévisions budgétaires (art. 104 § 1).

1. Masé-Dari, *loc. cit.*, p. 163; Jèze, *loc. cit.*, p. 82.

2. Jèze. *Le Budget*, p. 85, 86.

II

Certains pays, tout en se rattachant en principe au système de l'annualité, y apportent un correctif en votant pour plusieurs années certaines portions de leur budget. Nous voulons parler de l'Allemagne, de l'Angleterre et des États-Unis, auxquels nous allons consacrer certains développements.

ALLEMAGNE

L'empire d'Allemagne a conservé son budget annuel, malgré les tentatives répétées de M. de Bismarck pour le rendre biennal. Mais l'annualité du budget de la guerre a été supprimée.

L'annualité du budget de l'empire allemand est indiquée dans l'article 69 de la Constitution du 15 avril 1871. « Toutes les recettes et les dépenses de l'empire sont publiées chaque année et portées au budget de l'empire. Ce dernier est fixé par une loi... »

Le 12 février 1880, M. de Bismarck proposa au Reichstag de l'Empire un projet de révision de la Constitution portant : « Le budget est fixé par une loi pour une période de deux années, mais séparément pour chacune des deux années. » Le projet fut renvoyé à une Commission, le 12 mars 1881, et il fut repoussé au mois de mai suivant.

En 1882, le Parlement fut saisi de deux projets de

loi de budget : l'un pour l'exercice 1883-1884, l'autre pour l'exercice 1884-1885. C'était renouveler la précédente tentative sous une forme détournée. Mais les députés ne s'y montrèrent pas plus favorables qu'auparavant. Le 11 décembre 1882 ils renvoyèrent à la Commission le budget de 1883-1884, mais en s'abstenant d'y renvoyer l'autre ; ils refusèrent implicitement de s'en occuper.

M. de Bismarck, dont la ténacité n'était pas moindre sur ce terrain que sur les autres, revint à la charge en représentant aussitôt le budget de 1884-1885. Mais le Reichstag le repoussa solennellement, chapitre par chapitre. Désormais la question du budget biennal fut enterrée.

Le chancelier invoquait, en faveur de la biennalité, la nécessité de simplifier les rouages parlementaires, de prévenir les inconvénients de la simultanéité des diètes locales et du Parlement central, afin d'alléger le travail des ministres et des membres du Conseil fédéral (1). Le chancelier ajoutait que cette fusion des deux budgets en un seul aurait encore l'avantage de permettre aux erreurs en sens contraire de se compenser sur un plus large espace, au profit de la perfection des évaluations. Mais ce n'étaient là que des prétextes. En réalité, le Gouvernement impérial voulait obtenir un blanc-seing prolongé, une

1. Discours des 5 et 6 mai 1881.

M. Stourm. *Le Budget*, p. 312, et les notes.

période de liberté plus étendue (1). Et c'est précisément ce désir du Gouvernement qui confirma les membres du Reichstag dans leur attitude. Le Dr Hânel, dans son discours du 8 mars 1881, justifia la règle de l'annualité du budget en disant : « Tant que les forces de l'intelligence humaine étendront moins facilement leurs prévisions à un long espace qu'à une courte durée, il est clair que la période d'une année pour les votes des budgets restera préférable à toute période plus étendue. »

Il importe de se rendre bien compte de la règle de l'annualité dans le droit allemand. Elle signifie que la période de prévision et d'évaluation est d'une année, mais elle ne veut pas dire qu'il y ait, comme en France, une autorisation donnée par le Parlement au Gouvernement pour toucher les recettes et payer les dépenses.

Chez nous, les Chambres autorisent les ministres à payer, ou plus exactement à accomplir les actes juridiques à la suite desquels vont naître les créances à la charge de l'Etat, jusqu'à concurrence de la somme fixée par le budget. D'autre part, le budget contient l'autorisation de percevoir les recettes.

Le budget de l'Empire allemand ne présente pas ce caractère. Les différences tiennent aux différences mêmes des régimes politiques et constitutionnels.

1. Stourm, *loc. cit.*, p. 312.

Attachons-nous à les mettre brièvement en relief. Après avoir dégagé le sens de l'annualité budgétaire en Allemagne, nous marquerons sa limite et son exception relative au budget militaire (1).

Plaçons-nous d'abord sur le terrain positif.

Les textes constitutionnels relatifs au budget de l'Empire allemand sont les articles 69, 70 et 71 de la Constitution du 16 avril 1871.

Ces textes sont ainsi conçus :

Art. 69. — « Toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Empire doivent être évaluées pour chaque année et portées au budget de l'Empire. Ce dernier est établi par une loi, avant le commencement de l'année budgétaire d'après les règles suivantes. »

Art. 70. — « Sont employés d'abord aux dépenses communes les excédents de l'année précédente, puis les recettes communes dérivant des douanes, des taxes de consommation communes et des postes et télégraphes... »

L'article 71 § 1 dispose que : « Les dépenses communes sont, en général, consenties pour une année ; elles peuvent toutefois, dans des cas spéciaux, être consenties pour une plus longue durée. »

Pour comprendre la signification juridique du bud-

1. Laband. *Droit public allemand*, VI, p. 266 et suiv.

Jèze. *Le Budget*, p. 87 et suiv.

Stourm. *Le Budget*, p. 316 et suiv.

Otto Mayer. *Le droit administratif allemand*, II, p. 177 et sq.

get dans l'Empire allemand, il ne faut pas oublier que le droit public allemand ne connaît pas le Gouvernement parlementaire, mais seulement le Gouvernement impérial. Le Gouvernement, pour la conduite des affaires de l'Etat, n'a besoin que de la nomination qui émane de l'Empereur, il n'est pas tenu d'obtenir l'appui du Reichstag.

Il en résulte, d'une part, en ce qui concerne les recettes de l'Empire, que la Constitution n'entend nullement parler d'une autorisation donnée par le Reichstag ou par la loi du budget. Les recettes reposent, en dehors de toute autorisation du Reichstag, sur des titres légaux permanents. Les évaluations budgétaires ne constituent pas une autorisation d'en effectuer le mouvement; elles ont seulement le caractère d'évaluations arithmétiques d'ordre financier.

Il en résulte, d'autre part, en ce qui concerne les dépenses de l'Empire, que la règle de l'annualité n'est pas consacrée suivant le système de la France et de la Belgique. L'article 71 § 1^{er}, en déclarant que « les dépenses communes sont en général consenties pour une année », pose ce principe que la période de gestion de l'Empire est fixée à une année; par conséquent les dépenses budgétaires doivent être évaluées pour une année, et, après l'expiration de l'année budgétaire, le budget ne continue pas d'être en vigueur jusqu'à l'établissement légal d'un nouveau budget. Mais l'article 71 ne signifie nullement que l'autorisation du

Reichstag soit la condition nécessaire et indispensable à laquelle le Gouvernement de l'Empire puisse valablement effectuer une dépense quelconque.

Telle est, du moins, la manière de voir de la majorité des jurisconsultes allemands. Car, pour un certain nombre d'entre eux (1), le droit allemand consacrerait des solutions analogues à celles du droit français et du droit belge. Le budget donnerait au Gouvernement, non seulement l'évaluation et la fixation des recettes et des dépenses, mais, en outre, le pouvoir constitutionnel nécessaire pour effectuer les dépenses fixées et même, suivant certains auteurs, pour recouvrer les recettes.

Qu'il nous suffise de dire que la vérité nous semble se trouver du côté de la majorité. Le vote du budget par le Bundesrath et le Reichstag n'est point la condition juridique de l'administration financière (2).

C'est en Allemagne un principe constitutionnel supérieur que le droit existant ne peut être modifié que

1. Arndt. *Staatsrecht des deutschen Reiches*, 1901, p. 329 et suiv.

Zorn *Staatsrecht*, 1895, I, § 16.

Tezner. *Kritike Vierteljahrschrift*, 1895, vol. 37, p. 271 et suiv.

Haenel. *Das Gesetz im formelle und materiellen Sinne*, Leipzig, 1888.

Jellinck. *Gesetz und Verordnung*, p. 292 et suiv.

M. Laband. *Droit public allemand*, VI, p. 357 à 397.

Otto Mayer. *Le Droit administratif allemand*, IX, p. 77 et suiv.

2. Jèze, *loc. cit.*, p. 88-89.

Laband, *loc. cit.*, VI, p. 266 et suiv.

du consentement du souverain et de la représentation populaire ; la volonté unilatérale de l'un de ces organes n'est pas suffisante. Le Reichstag, non plus que le Bundesrath, ne peut donc à lui seul supprimer ou suspendre les lois existantes en refusant les ressources nécessaires à leur exécution : on ne saurait, chaque année, s'en remettre à son bon vouloir pour autoriser ou pour suspendre l'exécution des lois de l'Empire.

« Dès lors, dit M. Jèze, le droit du Bundesrath et du Reichstag de consentir des dépenses est lié et limité par les lois et les institutions existantes de l'Empire ; les dépenses qui sont nécessaires pour le maintien de ces institutions et l'exécution de ces lois ne peuvent être repoussées ni par le Reichstag, ni par le Bundesrath (1). »

Ce qui confirme l'interprétation à laquelle nous nous sommes attaché, en conformité du système classique allemand, c'est la combinaison des articles 60 et 62 § 4 relativement à un point spécial. D'après l'article 60, l'effectif de paix de l'armée est fixé « au moyen de la législation d'Empire ». Or, suivant l'article 62 § 4, « dans l'établissement du budget militaire des dépenses, on prendra pour base l'organisation de l'année d'Empire, telle qu'elle a été fixée en vertu de cette constitution ». Que signifient ces tex-

. Jèze, *loc. cit.*, p. 89.

tes ? C'est que la fixation de l'effectif pour une période déterminée n'est pas une institution imposée par la Constitution de l'Empire ; par conséquent, à défaut d'une loi spéciale fixant l'effectif pour une période déterminée, il appartiendrait au Bundesrath et au Reichstag de fixer, à l'occasion du budget annuel, l'effectif de paix de l'armée allemande ; il serait ainsi fixé « au moyen de la législation d'Empire » conformément à l'article 60 (1).

Mais il y a précisément, en Allemagne, depuis la fondation de l'Empire, des lois spéciales qui ont fixé successivement pour une période déterminée l'effectif de paix de l'armée allemande. Cet effectif sert nécessairement de base, pendant la période dont il s'agit, aux évaluations du budget militaire. Le Bundesrath et le Reichstag doivent se reporter à ce chiffre légal pour fixer les crédits budgétaires (2).

Après la victoire de Sadowa en 1866, la nouvelle Constitution de la Confédération du Nord stipula que le contingent et les crédits militaires seraient fixés une fois pour toutes, sans votes annuels du Reichstag. Le ministre de la Guerre de Prusse se trouva chargé

1. Von Savigny. *Die friedenspraesenzstraeke des deutschen Heeres*, dans *Archiv für öffentliches Recht*, 1888, t. 3, p. 203 et suiv.

Laband, *op. cit.*, tome 5, p. 147 et suivantes, p. 148, note.

Jèze, *loc. cit.*, page 89.

2. Jèze. *Le Budget*, p. 90 et la note.

Stourm. *Le Budget*, p. 316 et suiv.

Laband. *Droit public allemand*, t. 5, p. 141 et suiv.

d'entretenir à forfait l'armée allemande, moyennant les cotisations ainsi déterminées pour chaque Etat particulier : effectif sur le pied de 1 % de la population et prélèvement en argent de 225 thalers, ou 843 fr.75 par homme. Le chiffre de l'effectif fut déterminé d'une manière permanente pour sept années consécutives et la dépense dut recevoir annuellement la sanction du Reichstag (Loi du 2 mai 1874).

C'est ce qu'on a appelé le septennat militaire. Il a été renouvelé par périodes de 1874 à 1899. La loi du 25 mars 1899 a rompu avec la tradition du septennat ; elle n'a fixé l'effectif que jusqu'en 1903-1904. Elle a décidé qu'à partir du 1^{er} octobre 1899, l'effectif serait augmenté peu à peu, de manière que dans le cours de l'année 1903 il atteigne 495.500 hommes et qu'il se maintienne à ce chiffre jusqu'au 31 mars 1904.

En outre, un sexennat naval a été créé par la loi du 10 avril 1898 disposant que « de 1898 à 1903 le Reichstag ne sera pas tenu de voter pour les dépenses totales transitoires de la marine plus de 408.900.000 marcks ». Mais dès 1900 un nouveau programme naval se greffa sur celui dont le cours n'était pas achevé. C'était un programme plus considérable encore que le précédent, destiné à se prolonger pendant six nouvelles années, et qu'on continue du reste à augmenter (1). La loi du 14 juin 1900 a déterminé

1. Cf. Stourm, *loc. cit.*, p. 317.

l'effectif des navires, les navires armés et le personnel, mais elle n'a pas fixé le nombre d'hommes ; son article 4 décide que « les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses résultant de la présente loi seront fixées chaque année dans le budget ».

On voit donc qu'en ce qui concerne les dépenses militaires, le Bundesrath et le Reichstag ne peuvent point, pendant la période déterminée, descendre au-dessous du chiffre proposé par le Gouvernement, ni le discuter. La loi spéciale s'oppose à ce qu'ils remettent en question, à chaque budget, l'effectif de présence. « Notre armée, disait M. de Bismarck dans son discours du 11 janvier 1887, doit-elle être celle de l'Empereur ou bien celle du Parlement ? Voilà la question. L'effectif de paix doit-il être discuté chaque année ? Non, cela ne doit pas être (1). » L'Empereur tient de la Constitution de 1871, article 63, le pouvoir suprême sur l'armée. Le Parlement allemand, une fois le chiffre de l'effectif déterminé, ne peut se soustraire à l'obligation d'enregistrer les propositions gouvernementales pour son approvisionnement. Le peuple allemand, persuadé que la force militaire est la plus sûre garantie des biens dont il jouit, ne marchandait pas les sacrifices au profit de l'armée et n'élève aucune objection contre cet état de choses.

Ce régime relatif aux dépenses de l'armée n'est

1. Stourm, *loc. cit.*, p. 317. Voir aussi *id.*, chap. 9

d'ailleurs qu'une application du principe général. La constitution l'a prévu formellement parce que le budget militaire est la partie la plus importante du budget des dépenses. Ajoutons qu'en ce qui concerne la marine de guerre, les lois du 10 avril 1898 et du 14 juin 1900 n'ont pas fixé le nombre d'hommes ; par suite, on ne peut pas dire qu'une loi spéciale fixe l'effectif ; ce dernier peut donc être discuté à chaque budget par le Parlement.

ANGLETERRE

Il n'y a pas en Angleterre un document écrit appelé budget, qui contienne l'état des recettes et des dépenses publiques. Mais chaque année le chancelier de l'Echiquier fait, devant la Chambre des Communes, constituée en comité de la Chambre entière (Comité des voies et moyens) (Committee of Ways and Means) un exposé oral (budget statement) dans lequel il indique l'ensemble des dépenses et des recettes publiques.

Le rôle juridique du Parlement varie suivant la nature des évaluations (1).

Un premier groupe de dépenses et de recettes fait purement et simplement l'objet d'évaluations arithmé-

1. Jèze, *Le Budget*, p. 61 et suiv.

Auson. *Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre*, p. 326 et suiv., page 408.

Todd. *Le Gouvernement parlementaire en Angleterre*.

tiques de la part du chancelier de l'Echiquier. Le Parlement n'a, en ce qui les concerne, aucun vote à émettre. Cette première catégorie comprend : *a)* les dépenses dont l'engagement a été autorisé une fois pour toutes par le Parlement, et dont le paiement sera effectué au moyen de prélèvements autorisés une fois pour toutes sur l'ensemble des recettes publiques. On les appelle les *Charges on the consolidated fund* parce qu'elles chargent une fois pour toutes l'ensemble des revenus publics ; *b)* les revenus dont l'assiette et le recouvrement ont été prescrits une fois pour toutes par le Parlement.

« La majeure partie des revenus publics, dit à cet égard M. Auson (1), n'est pas votée annuellement par les communes ; elle est fixée et rendue légale par des *statutes* qui n'ont pas besoin d'être renouvelés chaque année. Le gros de la taxation se poursuit d'année en année, à moins que le Parlement en décide autrement. »

De même, dit aussi le même auteur (2), « tout emploi des deniers publics doit être autorisé par le Parlement ; il n'y a pas d'exception, mais l'autorisation que donne le Parlement peut être soit permanente, soit annuelle. Il suit de là que les dépenses publiques se divisent tout d'abord en deux classes. La première comprend les charges fixes auxquelles doit faire face

1. *Loc. cit.*, p. 326.

2. *Loc. cit.*, p. 403.

le *Consolidated fund* ; ce sont les *Consolidated fund services*. La seconde comprend les crédits votés chaque année par le Parlement. »

La seconde classe de dépenses et de recettes comprend celles qui, *chaque année*, ne sont pas seulement l'objet d'une évaluation arithmétique de la part du Parlement, mais doivent être autorisées par les Chambres.

Les recettes non permanentes sont autorisées chaque année par le Parlement dans un acte spécial qui est : le *Finance Act*. Cet acte, outre l'autorisation de percevoir les impôts non permanents, renferme les dispositions législatives proprement dites modifiant les impôts existant ou en créant de nouveaux.

Les dépenses non permanentes portent dans leur ensemble le nom de *Supply services* ; elles sont inscrites par le Gouvernement dans des tableaux annuels appelés *estimates* et l'autorisation de les engager et de les payer est annuellement donnée par le Parlement dans des actes particuliers qui sont les *Consolidated fund act*, les *Ways and Means acts* et l'*Appropriation act*.

« Les sommes votées pour faire face aux dépenses prévues pour l'armée, la marine et les services, dit M. Auson (1), ne peuvent être légalement payées que lorsqu'elles ont été inscrites dans l'*Appropriation act*. La Chambre des Communes, afin de pouvoir inscrire

1. Auson, *Loc. cit.*, p. 328.

tous les crédits de l'année dans un seul bill, remet le vote de l'*Appropriation bill* à la fin de la session. Néanmoins, comme on a souvent besoin d'argent pour les services publics quelque temps avant le vote de l'*Appropriation act*, et que des inconvénients fussent résultés du retard apporté à certains paiements, alors que les Communes ont déjà voté les crédits correspondants, il est d'usage d'autoriser par *statutes* les paiements de ce genre sur le fonds consolidé, et cela après que la Chambre a voté le crédit et pour le même montant, mais quelques mois avant le vote de l'*Appropriation act*. On a recours à cette mesure plus d'une fois pendant chaque session. A la fin de la session, les *Consolidated fund acts* ou *Ways and Means acts* préliminaires sont insérés dans l'*Appropriation act*, où figurent en détail tous les articles pour lesquels il y a des paiements antérieurs légalisés.

En définitive, le droit anglais consacre la double règle de l'annualité de l'impôt et de l'annualité des dépenses. Mais cette double règle n'a pas une portée générale et se trouve limitée à certains impôts et à certaines dépenses.

En fait, le quart environ des dépenses et à peu près les quatre cinquièmes des recettes ont un caractère permanent et échappent à la règle de l'annualité (1).

Les dépenses permanentes sont : 1° les intérêts de la dette publique (dette consolidée et dette flot-

1. Jèze, *loc. cit.*, p. 62.

tante) ; 2° la liste civile ; 3° les annuités à la famille royale et les pensions ; 4° les traitements de certains fonctionnaires ; 5° les dépenses des cours de justice ; 6° les dépenses des services divers.

Quant aux *estimates* annuels, ils comprennent les dépenses pour l'armée, la marine et les services civils.

Presque tous les impôts sont permanents.

Parmi ceux qui doivent être autorisés tous les ans nous rencontrons l'*Income tax* (depuis 1860) et les droits à l'importation sur le thé (depuis 1863).

La signification exacte du vote du Parlement anglais, pour la partie des recettes et des dépenses soumises à la règle de l'annualité, est la suivante (1) :

En ce qui concerne les dépenses, le défaut d'autorisation parlementaire n'empêche pas la validité juridique de la créance contre le Trésor public. Que les *estimates* aient été votés ou non, les individus qui traitent avec les ministres deviennent régulièrement créanciers. Mais, en l'absence d'autorisation parlementaire, les agents doivent s'abstenir de payer. Un paiement effectué par eux dans ces conditions ne donnerait pas lieu à une action en répétition de la part du Trésor public : il engagerait seulement la responsabilité fonctionnelle des agents et la responsabilité des ministres. D'ailleurs la législation anglaise a organisé un système préventif destiné à empêcher

1. Jèze, *loc. cit.*, p. 63 et 64.

automatiquement le paiement des dépenses soumises à la règle de l'annualité et non autorisées par le Parlement. Aux termes de la section 15 de l'*Exchequer and audit departments act* 1866, en effet, « lorsque des voies et moyens auront été accordés par le Parlement pour couvrir les subsides accordés à Sa Majesté par un *act* du Parlement ou par une résolution de la Chambre des Communes, le *Comptroller and auditor general* accordera à la Trésorerie, sur sa demande conforme, un crédit ou des crédits sur les comptes de l'Echiquier à la Banque d'Angleterre et à la Banque d'Irlande ou sur les excédents éventuels de ces comptes, n'excédant pas au total le montant des voies et moyens ainsi accordés (1). »

En ce qui concerne les recettes, les contribuables ont le droit de refuser le paiement des impôts non autorisés et d'agir en responsabilité personnelle contre les agents qui les auraient exigés sans l'autorisation du Parlement. Du reste, les agents publics ont le devoir de ne point recouvrer de tels impôts et ils répondent civilement et pénalement de cette obligation.

Ce qu'il faut bien remarquer c'est que ce qu'on appelle en Angleterre le fonds consolidé ne constitue pas des recettes et des dépenses juxtaposées en vue de former un budget spécial. D'autre part, on n'a jamais en Angleterre cherché un critérium rationnel pour classer certaines dépenses parmi les charges sur le

1. Jèze, *loc. cit.*, p. 63, note 2.

fonds consolidé. On n'a point eu égard à des considérations logiques pour établir comme permanents certains éléments du budget. La classification dont il s'agit s'explique historiquement. La création du lot considérable de recettes et de dépenses dont l'ensemble forme le fonds consolidé remonte à l'avènement de Guillaume III après la Révolution de 1688. Pour délimiter les droits respectifs de la Couronne et du Parlement, la liste civile fut créée et concédée pendant toute la durée du règne. A cette dépense permanente s'en ajoutèrent diverses autres de même nature formant un groupe à part, exempt des vérifications annuelles (1). Puis une certaine masse de recettes devint corrélativement permanente (2).

1. Stourm, *loc. cit.*, p. 313.

Jèze, *loc. cit.*, p. 27 et suiv.

2. Les dépenses publiques en Angleterre étaient ainsi composées pour l'année 1907 :

Services votes (<i>supply services</i>): armée, marine, services civils, frais de perception, etc.	2.731.000.000 francs
Dépenses du fonds consolidé.	754.000.000 —
Total.	3.485.000.000 —

Les dépenses du fonds consolidé sont détaillées de la manière suivante :

Liste civile	11.750.000 francs
Dotations, émoluments, pensions, etc.	29.750.000 —
Dette publique	712.500.000 —
Total du fonds consolidé	754.000.000 —

Cf. *Les Finances accounts of the united kingdom*, publiées en 1908.
Stourm, *loc. cit.*, p. 314 en note.

ÉTATS-UNIS

La législation budgétaire américaine s'inspire, dans ses grandes lignes, du régime anglais, mais elle s'en sépare par certains côtés (1).

Dans le Gouvernement national, le secrétaire du Trésor adresse, chaque année, au *speaker* de la Chambre des représentants, une lettre contenant seulement les évaluations des crédits nécessaires pour le service de l'année financière qui commencera le 1^{er} juillet suivant. En même temps, le secrétaire du Trésor envoie à la Chambre des représentants un *rapport* dans lequel il passe en revue les finances du Gouvernement durant l'année écoulée, et dans lequel il évalue les recettes et les dépenses probables à la fois pour l'année en cours et pour l'année à venir. C'est uniquement dans ce rapport qu'on découvre un tableau d'ensemble très approximatif des dépenses et des recettes fédérales. On peut donc dire que le Congrès ne se préoccupe que très faiblement d'as-

1. Wintrop More Daniels, « Introduction au système financier des États-Unis de l'Amérique du Nord », dans *Revue de science et législation financières*, 1903, t. 1, p. 150 et suiv.

Frank. J. Goodnow. *Les principes du droit administratif des États-Unis*, édition française. Jèze, 1907, p. 505 et suiv.

Jèze. *Le Budget*, p. 64 et suiv.

sur un équilibre exact entre les recettes et les dépenses.

Il n'est pas nécessaire qu'un vote annuel soit émis périodiquement par le Congrès relativement à chacune des dépenses publiques.

La règle de l'annualité de l'impôt ne s'applique pas dans le Gouvernement national. Les impôts sont établis par des lois permanentes. Un Congrès donné n'a rien à dire sur les recettes du Gouvernement. Pour les modifier il faut un accord des deux Chambres et du président, ou une majorité suffisamment forte des deux Chambres pour triompher du veto du président. On peut donc affirmer que juridiquement il n'y a pas de budget des recettes.

En ce qui concerne les dépenses, on distingue, comme en Angleterre, celles qui sont permanentes et celles qui sont soumises à la règle de l'annualité. A l'époque de la guerre civile, l'augmentation de la dette nationale inspira au Congrès la même crainte que celle qui avait été ressentie en Angleterre. On ne voulut pas que le paiement des intérêts et l'amortissement de la dette dépendissent du Congrès. C'est pourquoi l'on adopta le système des *Appropriations* (crédits annuels permanents établis par des lois permanentes). Un grand nombre de crédits reposent sur de telles lois (services de la dette, frais des perceptions des droits de douane, traitements de fonctionnaires judiciaires, etc...). Une grande partie des dé-

penses courantes du Gouvernement, y compris les pensions et les traitements, se trouvent ainsi soustraites à l'action d'un Congrès particulier. « Pour le paiement de ces dépenses, dit Goodnow (1), il n'est pas nécessaire que le Congrès intervienne en quoi que ce soit. Le fait que le Congrès n'agit pas ou ne s'entend pas avec le président n'empêchera pas l'administration de gérer les affaires publiques en payant une grande partie des dépenses. » Pour cette première catégorie de dépenses, il n'y a donc pas de budget proprement dit, mais des évaluations arithmétiques faites par le Gouvernement.

Une seconde catégorie de dépenses sont soumises au contrôle annuel du Congrès. Ce sont principalement les dépenses de l'armée, de la marine et des autres branches de l'administration, à l'exception des douanes. Le Congrès les vote chaque année, en s'inspirant des *estimates* qui lui sont annuellement soumis par les divers départements du Gouvernement. Les crédits sont inscrits dans un *General Appropriation Bill* qui contient tous les crédits annuels et qui est ordinairement voté à la fin de la session (2).

Les Etats particuliers présentent une assez grande variété.

1. *Loc. cit.*, p. 509.

Jèze, *loc. cit.*, p. 66-67. *Le Budget*.

2. Si l'on compare les dépenses permanentes et les dépenses an-

La règle de l'annualité des impôts est consacrée dans un certain nombre d'Etats : Californie, Indiana, Kansas, Mississippi, Nébraska, Tennessee. Dans ces pays, tous les impôts obéissent à la règle dont il s'agit. Les Etats de Michigan, Nevada et Utah la suivent pour presque tous les impôts. L'Etat de Montana ne l'applique que pour les trois quarts, et l'Etat de New-Hampshire pour les deux tiers.

Ce fut à l'origine la règle presque universellement admise. Elle s'appliquait par la nature de l'impôt (general property tax), impôt sur l'ensemble des biens. Pour le percevoir il fallait d'abord rechercher les sommes à dépenser, puis en répartir le montant

nuelles au point de vue de leur importance, on arrive aux résultats suivants :

	millions		millions
	—		—
En 1881	dépense totale : \$ 278	Crédits permanents :	\$ 141
En 1888	— — \$ 339	— — —	\$ 118
En 1891	— — \$ 292	— — —	\$ 52
En 1897	— — \$ 457	— — —	\$ 69
En 1903-1904	— — \$ 753	— — —	\$ 132
En 1904-1905	— — \$ 781	— — —	\$ 114
En 1905-1906	— — \$ 820	— — —	\$ 147
En 1906-1907	— — \$ 880	— — —	\$ 140

Une enquête faite récemment a démontré qu'il n'existait pas moins de 185 lois créant des *permanent appropriations*.

La règle de la permanence a pour résultat de permettre à un Congrès de décliner sa responsabilité dans l'accroissement des dépenses publiques. Cf. Jèze, *Le Budget*, p. 67.

entre les comtés de l'Etat. La législature devait donc intervenir à chaque session (1).

Mais les modifications introduites dans le système fiscal entamèrent la règle de l'annualité. Aujourd'hui, un grand nombre d'impôts ont leur tarif fixé dans des lois permanentes, et l'intervention d'une législature particulière n'est pas nécessaire pour leur recouvrement.

Les impôts sont entièrement permanents dans les Etats de : North Dakota, Oklahoma, Pensylvanie, West-Virginia. Dans Kentucky, South-Dakota et Washington, il en est de même pour presque tous les impôts ; dans Vermont pour les $\frac{4}{5}$, dans Massachusetts pour les $\frac{2}{3}$, dans Colorado pour $\frac{1}{2}$ ainsi que dans South-Carolina.

Si nous envisageons maintenant les dépenses, nous voyons que le champ d'application de la règle de l'annualité est extrêmement variable suivant les Etats (2).

Dans certains d'entre eux, toutes les dépenses sont régies par la règle de l'annualité ou de la biennialité. Il en est ainsi notamment dans les Etats suivants : Arkansas, Kansas, Louisiane, Missouri, Mississippi, Nebraska, Névada, Ohio, Tennessee, Texas et Washing-

1. Goodnow, *loc cit.*, p. 507.

Jèze, *loc. cit.*, p. 69.

2. Jèze. *Le Budget*, page 129.

ton. Dans l'Ohio, les *Permanent appropriations* sont même interdits.

Dans les Etats de l'Indiana, de Kentucky, Pensylvanie, South-Dakota et Utah, la règle en question s'applique à la plupart des dépenses.

Dans d'autres Etats, c'est seulement une fraction plus ou moins importante des dépenses qui se trouve soumise à cette règle (Michigan et Montana, les $\frac{3}{4}$ des dépenses, — Minnesota et North-Dakota, les $\frac{3}{5}$, — Californie, Colorado et West-Virginia, la $\frac{1}{2}$).

Au contraire, la règle des crédits permanents prévaut dans la Caroline du Sud et le Vermont, où presque tous les crédits sont permanents.

Suivant la pratique ordinaire des Etats, les crédits sont inscrits dans un seul et même document: *General appropriation bill*. S'il s'agit de dépenses permanentes, ce bill ne constitue qu'une simple évaluation arithmétique. S'il s'agit de dépenses annuelles, il en est autrement.

III

La règle de l'annualité a été écartée, en Europe, dans quelques Etats allemands (1). L'exercice budgétaire est de deux ans en Bavière, Wurtemberg, Bade Saxe, Brunswick. Il est de trois ans dans la Hesse et de quatre ans dans la Saxe-Cobourg-Gotha.

1, Jèze. *Cours de Science des finances*, p. 134.

La période budgétaire la plus longue est celle qui a été pratiquée par le royaume des Pays-Bas avant 1830. La loi fondamentale des Provinces-Unies du 23 mai 1814 organisait, dans son article 71, un double budget : le budget ordinaire, lequel était décennal ; le budget extraordinaire qui était annuel. Avec la Constitution du royaume des Pays-Bas, la loi fondamentale du nouveau royaume, le 24 avril 1815, adopta aussi l'institution du budget décennal (1).

1. Jèze. *Loc. cit.*, p. 134.

CHAPITRE III

Les projets de prolongation de l'exercice

Les projets tendant à faire échec à la règle de l'annualité du budget se répartissent naturellement en deux catégories :

Les uns ont pour objet d'introduire un correctif analogue à celui qui existe dans le système anglais.

Les autres, plus récents, se proposent de supprimer la règle de l'annualité et de la remplacer par la bien-nalité ou même par un système consistant à voter le budget pour quatre ans.

Nous allons analyser et critiquer, dans les deux sections de ce chapitre, ces deux catégories de projets.

SECTION PREMIÈRE

On peut se demander, au point de vue national et au point de vue pratique, s'il convient de reproduire tous les ans dans les exposés budgétaires, de discuter et de soumettre au vote des crédits inévitables et à peu près immuables ? Nous avons vu qu'il existe en

Angleterre un lot assez considérable de recettes et de dépenses constitué une fois pour toutes. C'est ce qu'on appelle le fonds consolidé, ce dernier mot exprimant le caractère de permanence attribué à certaines dépenses et à certaines recettes.

Or, le même caractère de permanence n'appartient-il pas en France à certains éléments du budget ? Il est certain, par exemple, que la dette publique doit, en toute hypothèse et avant toutes choses, être intégralement acquittée. La dotation de la liste civile n'a-t-elle pas été stipulée en vertu d'un de ces pactes fondamentaux, la Déclaration des Droits, dont l'exécution n'est pas susceptible de révision annuelle(1) ?

Le problème fut posé en ces termes et discuté dès 1789. Mirabeau proposa d'assigner à la dette une dotation spéciale. La proposition de Mirabeau tendait à affecter certains impôts au service de la dette publique. Mais, malgré la similitude de certains arguments, elle s'écartait de l'idée de fonds consolidé. « Limiter à un an, disait Mirabeau, la durée des impôts par lesquels sera assurée la dette publique, c'est donner au Corps législatif le droit de mettre chaque année la nation en banqueroute. » Fréteau lui répliqua en ces termes : « On demande que l'impôt pour le paiement de la dette publique soit un assignat immuable. Des circonstances peuvent néces-

1. Boutmy. *Études de droit constitutionnel*, 2^e éd., 1881.

Stourm. *Le Budget*, p. 314.

siter un changement de cet assignat. Vous avez, en partie, supprimé la gabelle. Vous attaquerez bientôt les aides, et cependant ces deux impôts avaient été offerts comme gage de plusieurs emprunts. » (Séance du 7 octobre 1789.)

La question n'avait en somme que des rapports assez éloignés avec le sujet du fonds consolidé. Il s'agissait principalement de gager les arrérages de la dette publique (1).

Les observations de Fréteau étaient frappées au coin de la plus grande justesse.

En 1827, M. Laffitte reprit la question soulevée par Mirabeau. Il proposa un amendement à la loi de finances sous forme d'article additionnel portant, qu'à l'avenir, le budget se diviserait en deux parties : l'une, appelée budget du fonds consolidé, comprendrait la dette publique, les pensions et d'une manière générale tous les services fixes et permanents ; l'autre, sous le titre de budget extraordinaire, serait affectée aux charges accidentelles et temporaires (2). D'après M. Laffitte, « les Chambres s'épargneraient ainsi de passer en revue chaque année, pour la quatorzième ou quinzième fois, des dépenses dont la convenance a déjà été démontrée. Elles gagneraient un

1. Stourm. *Loc. cit.*, p. 315 et la note.

2. Stourm. *Le Budget*, p. 315.

Lettres du duc de Broglie. Budget annuel et budget personnel, janvier 1888.

temps considérable consacré plus utilement à l'examen des dépenses nouvelles. »

Cette proposition ne fut pas adoptée. Une proposition semblable émise en 1899 par M. Boudenoot n'eut pas plus de succès (1). Le budget français continue donc de reproduire annuellement les mêmes colonnes de chiffres, sans cesse dressées, commentées et inscrites :

Quel avantage y aurait-il à introduire dans notre budget des portions permanentes ? Sans doute un peu de travail serait ainsi évité aux parlementaires ; les présidents des Chambres auraient à lire moins de textes fastidieux ; de leur côté, les représentants auraient moins de votes à émettre. « Mais, ainsi que le dit justement M. Stourm (2), comme il s'agit d'opérations inévitables par leur essence même, sur l'adoption desquelles aucune discussion sérieuse ne saurait, en général, s'élever, leur élimination du budget ne constituera jamais qu'un allègement matériel, sans importance capitale. »

Le correctif proposé à la règle de l'annualité ne se traduirait donc que par d'assez minces résultats. Il paraît logique en lui-même. Mais est-il susceptible de réalisation pratique ? Nous ne le croyons pas. Comment en effet arriverait-on à distinguer d'une manière satisfaisante les dépenses permanentes et les dépen-

1. *Journal officiel*. Annexe, n° 858.

2. Stourm. *Loc. cit.*, p. 315-316.

ses non permanentes ? Ne procéderait-on pas arbitrairement ? Et même, si l'on arrivait, à un moment donné, à établir une distinction raisonnable entre les deux catégories de dépenses, est-ce que celle-ci ne cesserait pas, au bout d'un certain temps, d'être en accord avec les circonstances ?

D'ailleurs, établir les dépenses permanentes ce serait fixer sur un Gouvernement ou sur un parti politique la responsabilité de la gestion des finances publiques. Cela est-il possible ? Les crédits permanents peuvent devenir très importants, ils peuvent devenir si lourds qu'ils absorbent une grande partie des dépenses publiques et qu'il se produise un déficit. Qui sera responsable ? Le parti politique en majorité à ce moment rejettera la responsabilité sur les législatures précédentes qui ont voté les crédits permanents (1). Ce serait un résultat évidemment désastreux. Le régime parlementaire ne peut vivre sans responsabilités.

L'exemple de l'Angleterre serait inopérant. Car l'Angleterre n'a jamais adopté de critérium rationnel pour classer certaines dépenses sur le fonds consolidé. Cette classification est simplement le produit de circonstances historiques.

Il convient donc de rejeter le prétendu correctif proposé à la règle de l'annualité.

Plus graves sont les projets que nous allons main-

1. Jèze. *Cours de science des finances*, p. 133.

tenant analyser et qui ont pour objet de prolonger jusqu'à deux ans et même jusqu'à quatre ans la durée de l'exercice budgétaire.

SECTION DEUXIÈME

Un certain nombre de projets tendent à la prolongation de l'exercice budgétaire.

M. J.-L. Breton et quelques-uns de ses collègues proposèrent que le budget devînt biennal et que la durée de l'exercice budgétaire fût portée à deux ans. Leur proposition fut émise le 28 décembre 1906 et s'appuyait sur les considérations suivantes (1) :

« On sait le temps que prend chaque année la discussion du budget de l'Etat ; pour ne recevoir que quelques rares modifications, les budgets des différents ministères soulèvent d'interminables débats. Chaque année se reproduisent sur les mêmes chapitres, avec une invariable régularité et une lassante monotonie, les mêmes amendements soutenus par les mêmes discours, combattus par les mêmes arguments et repoussés par les mêmes suffrages. Qui pourrait contester que le temps employé en pure perte à ces répétitions fastidieuses serait infiniment mieux utilisé à voter les nombreuses réformes qui attendent dans

1. *Revue de science et de législation financières*, 1907, p. 288 et suiv.
Chambre des députés, séance du 28 décembre 1906.

les cartons leur tour de discussion ? Il suffirait pour cela de voter le budget tous les deux ans et pour deux ans, afin de pouvoir consacrer exclusivement une année sur deux à l'étude et au vote des réformes. »

Les auteurs de cette proposition ne craignaient pas que la réforme dont il s'agit portât atteinte aux prérogatives parlementaires ; l'exposé des motifs continuait en effet de la manière suivante :

« Actuellement, dans une discussion toujours hâtive, écourtée, abrégée, l'examen du budget n'est réalisé que superficiellement et très imparfaitement ; et cependant, la nécessité impérieuse d'activer encore cette discussion, toujours trop lente, provoque sans cesse des propositions portant directement atteinte aux prérogatives parlementaires ; déjà le dernier paragraphe de l'article 51 et l'article 51 *bis*, introduits dans notre règlement sur l'initiative de notre ancien collègue Berthelot, limitent singulièrement l'initiative parlementaire ; ces jours derniers, aussitôt après le vote de l'ensemble du budget notre collègue Chabert proposait de nouveau à la Chambre une motion tendant à réduire encore cette initiative, en spécifiant que la loi de finances ne pourra comprendre que des articles ayant trait à la perception et au rendement des impôts, à l'exclusion de toutes autres questions. Avec le budget biennal, au contraire, il n'y aura plus aucune nécessité de précipiter ainsi nos discussions budgétaires, et les Chambres pourront y consacrer

tout le temps nécessaire à un débat approfondi, à un examen sérieux, à un contrôle efficace de nos finances publiques.

« Pour permettre au Parlement cette étude complète, le Gouvernement serait tenu, par la loi instituant le budget biennal, de déposer le projet de loi portant fixation de ce budget dans le courant du mois de janvier de la deuxième année d'exercice du budget précédent. Les Chambres disposeraient ainsi d'une année presque complète pour l'examen de ce projet de loi.

« Nous avons cru également utile d'indiquer qu'au cours de l'exercice de chaque budget les modifications reconnues nécessaires aux dispositions budgétaires précédemment adoptées pourraient y être apportées par des lois spécialement délibérées par les Chambres sur la proposition du Gouvernement ou de l'initiative parlementaire.

« Enfin, pour prendre toutes les garanties possibles, notre article 3 stipule qu'une loi devra être rendue, avant le 31 décembre des années ne comportant pas de discussion budgétaire, pour autoriser en bloc l'ordonnancement des dépenses et la perception des impôts durant les douze derniers mois de l'exercice budgétaire. Comme sanction nécessaire, le dernier paragraphe du même article indique formellement qu'il y aura crime de concussion à l'égard de tout ministre qui ordonnancerait une dépense inscrite au

budget biennal avant le vote de la loi spéciale autorisant l'emploi des crédits votés. Il formule également qu'il y aura forfaiture de la part de tout fonctionnaire qui prélèverait des impôts avant le vote de ladite loi spéciale.

« Ces dispositions ne laissent rien subsister des critiques d'ordre démocratique ou d'ordre constitutionnel qui auraient pu être soulevées contre notre proposition. »

Cette proposition ne vint pas en discussion pendant la neuvième législature. Mais elle fut reprise par M. le député Breton et trente et un de ses collègues, dans la séance du 30 juin 1910.

Deux critiques sont adressées par les signataires de la proposition au système de l'exercice annuel, tel qu'il fonctionne aujourd'hui en France (1).

En premier lieu, le système actuel ne fonctionne que très rarement d'une manière normale. On doit en effet, presque chaque année, recourir aux douzièmes provisoires qui occasionnent des complications coûteuses dans la comptabilité publique.

En second lieu, la fréquence excessive des discussions budgétaires est regrettable. Ces discussions sont d'ailleurs toujours les mêmes et se renouvellent annuellement sans résultats appréciables. Au lieu de perdre du temps en de vains discours, les parlemen-

1. *Revue de science et de législation financières*, 1910, p. 663.

taires feraient mieux de se consacrer à l'étude des questions législatives proprement dites et des réformes opportunes.

Ce double inconvénient disparaîtrait, d'après les auteurs de la proposition dont il s'agit, si l'on substituait au régime actuel celui du budget biennal.

D'abord, les Chambres pourraient bien mieux qu'aujourd'hui occuper à la discussion budgétaire le temps nécessaire à un débat approfondi et à un contrôle efficace des finances publiques. Avec le budget biennal, si l'on exige du Gouvernement le dépôt du projet dans le courant du mois de janvier de l'exercice précédent, les Chambres auront une année entière pour l'examen du projet. Le contrôle pourra être sérieux et l'on ne sentira plus comme aujourd'hui la nécessité de limiter l'initiative parlementaire.

Ces avantages d'ordre financier ne seraient pas les seuls. Le budget biennal, ajoutent M. Breton et ses collègues, permettrait au Parlement de consacrer entièrement une année sur deux à l'étude des nombreuses réformes qui attendent aujourd'hui leur tour de discussion. Actuellement, les partis d'opposition ne peuvent, sans paraître manquer à leurs devoirs et à leurs traditions, laisser passer certains chapitres du budget sans apporter à la tribune les mêmes monotones protestations. Le budget biennal ne supprimera pas complètement ces discussions stériles, mais il les réduira de moitié. Il en résultera un accroisse-

ment du temps pouvant être avec utilité consacré au travail législatif proprement dit.

Le 16 février 1911, dans la deuxième séance de la Chambre (1), M. Escudier proposa de ne discuter le budget que tous les deux ans. Chaque année, il y aurait bien une loi de finances ; mais, une année non l'autre cette loi ne serait pas discutée.

D'autres proposent de voter le budget pour quatre ans, afin de laisser aux Chambres le plus de temps possible pour l'étude des réformes sociales.

M. le député Cuny, dans la deuxième séance du 3 février 1911, déposa la proposition suivante (2) :

« Article premier. — Le budget des dépenses est voté au début de chaque législature et pour toute la durée.

Art. II. — Des lois spéciales pourront être votées chaque année pour régler les modifications reconnues nécessaires aux budgets précédemment adoptés. Ces propositions de loi seront renvoyées de droit à l'examen de la Commission du budget.

« Art. III. — Le budget des dépenses, voté ou sur le point d'être voté, lors de la promulgation de la présente loi, sera valable jusqu'à la fin de la législature actuelle. »

M. Cuny s'exprimait ainsi dans l'exposé des motifs :

1. Chambre, n° 775.

2. Deuxième séance du 3 février 1911. *Journal officiel*. Annexe, n° 734.

« Le but de ma proposition tend à réduire, dans la plus large mesure possible, la perte considérable de temps qu'entraîne la discussion du budget. Prenons le parti de voter désormais la loi de finances, au début de chaque législature, pour quatre ans ; il nous restera alors un laps de trois années à consacrer aux travaux d'importance primordiale pour lesquels le peuple nous a élus... Ce n'est pas trop d'assigner trois années par législature, à ces projets de réorganisation administrative, judiciaire, fiscale, scolaire, etc., qui attendent dans les cartons verts leur tour de discussion. »

L'exposé des motifs faisait un rapprochement de la proposition et des législations étrangères.

« D'ailleurs, disait-il, vous savez qu'en Allemagne, avec Bismarck (de 1874 à 1899), il fut de tradition de fixer à sept années la durée du budget militaire. C'était le septennat. En outre, plusieurs Etats allemands, la Bavière, le duché de Bade, le Wurtemberg ont pris l'habitude des budgets bi-annuels. En Angleterre, vous n'ignorez pas que la Chambre des Communes ne vote annuellement que certaines dépenses ; elle ne vote pas les dépenses afférentes à ce qu'on appelle le fonds consolidé (charges on the consolidated fund), intérêts de la dette, liste civile, traitements et pensions de nombreux fonctionnaires. »

La prolongation pendant quatre ans de l'exercice

budgétaire, semble jusqu'ici avoir réuni peu de partisans. Mais, en revanche, l'idée d'un budget biennal semble faire des progrès parmi les députés.

Voici, en effet, la note qui paraissait à ce sujet dans *le Temps*, numéro du 9 février 1911 :

« On se préoccupe de plus en plus dans les milieux parlementaires de l'extension chaque jour croissante de la discussion budgétaire et du retard qui en résultera pour la promulgation de la loi des Finances. Du train dont vont les choses, il devient de plus en plus probable que la Chambre ne terminera pas l'examen du budget de 1911 avant Pâques, et que, dès lors, étant donné l'obligation de laisser au Sénat un temps suffisant pour délibérer à son tour, il faudra cinq ou six douzièmes provisoires.

« En cet état, l'idée d'instituer, pour les dépenses, un budget biennal prend chaque jour plus de consistance.

« Déjà, au début de la législature, MM. Charles Dumont et Breton avaient déposé leur proposition d'ordre général, ne visant aucune année déterminée et établissant le vote biennal des dépenses.

« Il suffirait de transformer légèrement cette proposition pour la rendre applicable aux deux exercices 1911 et 1912.

« Les auteurs de la proposition seraient disposés à demander le vote de cette mesure si la Chambre per-

siste dans les errements actuels en matière de discussion budgétaire. »

Le moment est venu de nous demander ce que valent ces divers projets.

Le principal argument invoqué en faveur de la prolongation de l'exercice budgétaire est tiré du retard apporté dans le vote du budget par les questions, les interpellations et les manifestations politiques. Ces discussions budgétaires sont toujours à peu près les mêmes ; elles se reproduisent annuellement avec monotonie. Il en résulte un inconvénient d'ordre général, c'est qu'une grande partie du temps dont disposent les Chambres étant pris par les discussions du budget, il ne leur en reste plus assez pour se consacrer à l'étude des réformes nécessaires. Si l'on accuse parfois le Parlement de voter avec trop de hâte certaines lois, de prendre certaines mesures sociales trop peu mûries et étudiées, c'est peut-être, dans une certaine mesure, à cet état de choses qu'il faut s'en prendre ; le législateur a vu son temps et ses forces accaparés par l'interminable discussion du budget. Sur le terrain financier, ajoute-t-on, le régime actuel entraîne nécessairement des inconvénients. Car, ayant à faire face à la fois, dans le cours d'une année, au travail législatif proprement dit et au contrôle des finances publiques, les Chambres ne peuvent se livrer à une discussion approfondie et vraiment efficace du

budget. En définitive, l'annualité du budget serait contraire non seulement à la bonne exécution de la tâche législative, mais à un contrôle vraiment sérieux des finances de l'État.

Or, la prolongation de l'exercice budgétaire remédierait à ces deux séries d'inconvénients. D'une part, les Chambres auraient au moins une année sur deux pour se livrer à l'étude des réformes désirables et pour préparer avec tout le soin nécessaire les lois. D'autre part, les Chambres auraient une année entière pour examiner le budget.

Tout irait donc mieux par suite de cette division du travail législatif dans le temps.

Le temps donné au Parlement pour l'étude des réformes serait même de trois années dans le projet de M. Cuny d'après lequel le budget serait voté pour quatre ans.

Cette augmentation n'est-elle pas séduisante au premier abord ?

Il n'est pas niable que chaque année se reproduisent, à propos des mêmes chapitres du budget, les mêmes discours et les mêmes manifestations, bien souvent inutiles. On ne peut guère nier, en outre, que le budget ne soit l'objet d'une discussion trop rapide, trop sommaire et trop imparfaite. On peut même constater, actuellement, une tendance à renvoyer les interpellations à la discussion des chapitres du budget avec lesquels elles peuvent avoir une relation.

C'est ainsi que l'interpellation de M. Varenne, par exemple, au sujet des conséquences des instructions du ministre de la Guerre relatives à la répartition dans les corps de troupe des jeunes soldats de la classe 1906, a été discutée à propos du budget de 1908 (1), dans la deuxième séance du 29 novembre 1907.

Ce n'est pas tout. L'histoire parlementaire nous montre fréquemment des débats politiques institués à l'occasion de la discussion du budget et clôturés par des résolutions, non par un vote budgétaire proprement dit.

Le 12 février 1902, au cours de la discussion du budget de l'Instruction publique, le ministre a demandé à la Chambre de voter une motion tendant à la réorganisation des services de l'enseignement secondaire. Trois séances de discussions précédèrent ce vote (2).

Le 10 février 1902, la Chambre au cours de la discussion sur le budget du ministère de la Justice, vota une résolution qui invitait le ministre de la Justice à l'étude des modifications de la loi de 1895 sur la réhabilitation, susceptibles de mettre plus d'accord entre la justice et l'équité (3).

Le 7 février 1903, la Chambre des députés a voté,

1. *Journal officiel*, Chambre, Débats, p. 2619 et suiv.

2. Chambre des députés, séances des 12, 13, 14 février 1902.

Journal officiel, Débats, p. 608, 629, 644, 663.

3. Proposition de M. Lucien Hubert. Ch. des députés, *J. off.*, Débats, p. 540.

à l'occasion du budget, une résolution invitant le Gouvernement à rechercher des mesures propres à protéger la main-d'œuvre nationale contre la concurrence des ouvriers étrangers. Ce fut l'objet de la proposition de MM. Berteaux et de Mahy (1).

Parfois même, l'examen d'un projet de loi a été ajourné pour être joint à la discussion du budget. C'est ainsi que le 27 janvier 1902, à la Chambre des députés, les débats sur le budget du ministère des Travaux publics furent interrompus pour permettre la discussion d'un projet de loi relatif à l'exécution ou à l'amélioration d'un certain nombre de voies navigables. Le projet fut voté au bout de trois séances (2).

Le 2 décembre 1907, la Chambre a interrompu la discussion du budget du ministère de la Guerre pour voter une proposition de loi réduisant la durée des périodes d'exercice des réservistes. Puis la Chambre a réduit les crédits avant que la réforme n'ait été adoptée par le Sénat. Celui-ci accepta la réduction sans avoir voté la réforme (3).

Cette pratique peut dégénérer en obstruction parlementaire. Mais elle offre un danger beaucoup plus

1. Chambre des députés, *J. off.*, Débats, p. 531.

2. Chambre des députés, première séance du 27 janvier 1902 et première et deuxième séances du 28 janvier 1902. *J. off.*, Débats, p. 214 et suiv., 235 et suiv., 252 et suiv.

3. *J. off.*, Chambre, Débats, p. 2667 et suiv., 2689, 3134 et suiv. *J. off.*, Sénat, Débats, p. 1229-1496 et suiv., p. 1507.

manifeste : c'est d'allonger indéfiniment la discussion du budget.

Les retards dans le vote du budget sont un fait aussi certain que regrettable. Sans doute, il appartient aux membres du Parlement de critiquer, à l'occasion du budget, le fonctionnement des services publics. Ce pouvoir des parlementaires est légitime et il se manifeste dans tout pays libre (1). Mais on ne saurait nier qu'il y a en France, à l'heure actuelle, abus de ce pouvoir.

Sur le seul budget des dépenses du ministère de l'Agriculture discuté en janvier 1911, plus de 200 orateurs se sont fait inscrire et un bon nombre d'entre eux ont prononcé un discours destiné non à leurs collègues, mais à leurs électeurs. Le 21 février 1911, le ministre des Finances annonçait à la Chambre des députés que 152 orateurs étaient inscrits pour la discussion générale des budgets des dépenses de la Marine, de la Guerre et des Postes et Télégraphes (2).

Tous reconnaissent qu'il y a des inconvénients à laisser absolument illimité le pouvoir qu'ont les députés de présenter des observations sur le budget. A la suite du Conseil des ministres du 7 février 1911 le Gouvernement a communiqué la note suivante :

1. Jèze. *Traité de science des finances. Le Budget*, 1910, p. 93 et suiv.

2. *Revue de science et de législation financières*, janvier-février-mars 1911, p. 72.

« Les ministres se sont entretenus des débats en cours devant le Parlement et particulièrement de la prolongation de la discussion du budget à la Chambre. Le président du Conseil et le ministre des Finances saisiront l'occasion la plus prochaine pour appeler l'attention de la Chambre sur les inconvénients résultant du retard apporté au vote du budget (1). »

De ce communiqué, il est intéressant de rapprocher la déclaration lue, le 7 février 1911, aux membres du groupe de la gauche démocratique par M. le député Chaumet, au nom du Comité directeur de ce groupe :

« Nous voudrions, dit-il, d'abord hâter le vote du budget dont la discussion interminable énerve et lasse le pays. Il ne s'agit point d'affaiblir le droit de contrôle de la Chambre. Mais ne pourrions-nous pas nous concerter avec le Gouvernement et les autres groupes de la majorité, afin d'obtenir qu'au lieu de discuter sur les objets les plus étrangers à la loi des finances, les orateurs fissent porter leurs observations sur le budget lui-même, sur les recettes et les dépenses publiques (2) ? »

Les causes du retard dans le vote du budget sont assez difficiles à dégager d'une manière précise. Le mal témoigne certainement de l'insuffisante discipline des députés. Mais il est malaisé de déterminer exac-

1. *Revue de science et de législation financières*, 1911, p. 73, en note.

2. *Revue de science et de législation financières*, 1911, p. 73, en note.

tement l'origine de cette indiscipline. Certains estiment qu'il faut la voir dans l'élection des députés au scrutin d'arrondissement. Le remède serait donc apporté par le système de la représentation proportionnelle.

Des remèdes plus immédiats et moins aléatoires n'ont pas manqué d'être proposés en assez grand nombre (1).

Il y a d'abord le procédé de la *clôture*. Certains protestent contre le rôle politique assigné au budget. N'est-il pas inconstitutionnel de greffer sur les lois financières, qui sont soumises à une procédure particulière, des interpellations sur la direction de la politique extérieure ou intérieure, sur le déplacement ou la nomination d'un fonctionnaire, sur la création d'un emploi, etc... ? N'est-ce pas agir contrairement à la lettre et à l'esprit de la Constitution ? S'inspirant de ces idées, M. Wahl a signalé « la défectueuse méthode de travail adoptée par la Chambre des députés pour laquelle la discussion du budget est de plus un prétexte à manifestations oratoires et politiques » (2). Et il a réclamé l'intervention du président de la Chambre. « C'est au président d'une assemblée, dit-il, qu'il appartient d'empêcher le débat de dévier ».

Or, l'expérience a bien démontré qu'il est impossi-

1. Voir Revue précitée, 1911, p. 72 et suiv.

2. Voir les Chroniques fiscales et financières de M. Wahl, dans la *Revue du droit public*, 1898, I, p. 488; 1900, II, p. 97; 1903, I, p. 514.

ble au président d'une Chambre française d'empêcher le débat de dévier. Qu'on se rappelle l'échec retentissant de Morny au Corps législatif en 1860. Dans la séance du 10 juillet, Emile Ollivier mêlait à l'examen du budget des considérations sur le régime de la presse. De Morny lui coupa la parole en disant qu'il y a des limites au droit de traiter des sujets connexes au principal.

« S'il en était autrement, dit-il, la discussion du budget pourrait durer quinze jours, puisque, à propos du budget, on pourrait interpellier le Gouvernement sur tous les sujets possibles. » Une lutte s'engagea alors entre Ollivier et de Morny à la suite de laquelle ce dernier fut contraint de céder (1) et de laisser parler l'orateur.

En Angleterre, la Chambre des Communes, sur la proposition du Gouvernement, a adopté deux séries de mesures destinées à éviter des retards dans la discussion des *estimates*.

Les moyens ordinaires et permanents consistent dans le droit pour le président de ramener les orateurs à la question. C'est la clôture. Un moyen extraordinaire consiste dans la clôture par compartiments (2).

En premier lieu, le président (speaker) a le droit

1. Berton. *L'évolution constitutionnelle du second Empire*. Thèse, Paris, 1900, p. 239.

2. Jèze. *Le Budget*, p. 97-98.

de rappeler les orateurs à la question des crédits, s'ils s'en écartent trop ouvertement. Un second moyen permanent est la limitation de la discussion des *estimates*, c'est-à-dire du budget des dépenses, à un certain nombre de jours ; cette limitation est faite par le règlement de la Chambre.

La clôture par compartiment a été appliquée pour la première fois en 1905. Elle a été acceptée par la Chambre des Communes à une assez forte majorité. Elle consiste en ce que les Communes appliquent à la discussion des crédits additionnels (*supplementary estimates*) et de certains chapitres des *estimates* pour l'armée et la marine la clôture à date fixe, afin que la discussion puisse être achevée avant la fin de l'année financière.

La clôture n'est guère susceptible d'application dans la pratique parlementaire française. Elle est considérée comme un mauvais procédé vis-à-vis des orateurs inscrits et qui n'ont pas encore parlé ; aussi la courtoisie empêche-t-elle la majorité de la prononcer. Pour qu'elle eût des chances d'être prononcée, il faudrait que la clôture fût demandée par le Gouvernement ou par la Commission du budget. Mais les députés, en l'accordant, sembleraient renoncer implicitement à leur droit de parler. D'autre part, le Gouvernement, le président de la Commission du budget, le rapporteur de cette Commission

encourraient l'impopularité en la proposant (1).

Il y a donc bien peu de chance pour que le procédé de la clôture, dont s'accrochent les mœurs parlementaires anglaises, puisse s'acclimater chez nous. Voit-on le président de la Chambre des députés rappeler efficacement à la question les orateurs, ainsi que le fait le *speaker*? Ce dernier, à la différence de notre président, n'est pas un parlementaire. Son attitude ne peut être la même (2).

On a proposé aussi comme remède au retard dans le vote d'un budget la limitation de la durée des discours. Le 2 février 1905, MM. les députés Beauquier, Pierre Baudin et autres ont proposé l'inscription au règlement de la Chambre des députés de l'article suivant : « 1° Chaque orateur ne devra occuper la tribune que pendant une demi-heure. Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles et à la suite d'une demande signée de trente députés au moins, cette restriction pourra être suspendue; 2° il ne pourra

1. Voir *Revue de science et de législation financières*, 1911. Les retards dans le vote du budget et les remèdes proposés, p. 72 et suiv.

2. Aussi convient-il d'accueillir avec quelque scepticisme le communiqué inséré par *le Temps* dans son numéro du 18 février 1911 : « La gauche radicale, réunie cet après-midi, s'est entretenue de la lenteur des discussions générales. Elle a été d'avis qu'il y avait lieu de demander la clôture dans une discussion générale, lorsqu'il semble que les divers groupes ont pu faire entendre leurs opinions, et elle a chargé son bureau de s'entendre à ce sujet le plus rapidement possible avec les bureaux des autres groupes. »

être déposé sur le budget aucune interpellation ni aucune résolution (1). » La Commission du règlement a opposé à ce projet une double fin de non recevoir (2). En premier lieu, il y a de nombreuses questions qui ne peuvent sérieusement se traiter en une demi-heure ; sans doute il y aurait le correctif de l'autorisation spéciale. Mais qui ne voit le danger qui menacerait alors la liberté de la tribune ? L'opposition se verrait systématiquement refuser cette autorisation, tandis qu'on l'accorderait presque toujours aux membres de la majorité. En second lieu la Commission a également repoussé la seconde partie de la proposition d'après laquelle toutes motions, résolutions et interpellations concernant le budget seraient interdites. A cet égard elle a très clairement affirmé le pouvoir des membres de la Chambre. Et il n'est pas sans intérêt de reproduire les considérations dont elle s'est servie : « La discussion du budget, au cours de laquelle toutes les questions qui se rapportent à notre organisation politique, financière et sociale, sont étudiées à fond, ouvre un vaste champ pour poursuivre la réforme de tous les abus qui peuvent se produire dans nos administrations. C'est là peut-être plus qu'ailleurs que le Parlement est à même de donner au Gouvernement de la France la

1. Chambre des députés. Annexe, n° 2223.

2. Rapport de M. du Perier de Larsan, du 22 février 1905.

Chambre des députés. Annexe, n° 2264.

direction qu'il entend être suivie. Limiter son droit sur ce point, lui enlever la possibilité de corriger, en discutant les divers budgets, les erreurs qu'il condamne, ne laisser à l'initiative de chacun de nous que la chance très aléatoire — et surtout depuis l'organisation des grandes commissions qui tendent de plus en plus à tout absorber — de défendre une proposition de loi si elle est enfin rapportée, déposée par celle des grandes commissions auxquelles elle aura été utilement renvoyée et mise à l'ordre du jour, ce serait la faillite ou plutôt la négative du véritable régime parlementaire, seul capable d'assurer en France la liberté (1). »

La Commission du règlement, réunie le 17 février 1911, sous la présidence de M. Aynard, a rejeté, sur le rapport de M. Métin, la limitation du temps de parole dans la discussion générale, mais elle l'a acquise pour les explications de vote, ordre du jour, propositions analogues et même pour les chapitres du budget (2).

Un certain nombre d'autres combinaisons ont été imaginées.

C'est ainsi que M. Sembat déposait le 9 février 1911, sur le bureau de la Chambre, la proposition suivante :

1. Voir l'analyse et la critique du projet de MM. Beauquier et Pierre Baudin par M. Jèze, dans *Revue de science et de législation financières*, 1905, p. 324 et suiv. (Chronique financière française).

2. Voir la note parue dans *le Temps* du 18 février 1911.

« Le premier budget de chaque législature est seul discuté en séance ordinaire et dans les formes accoutumées. Les budgets suivants sont discutés en séance de Commission générale. Quand la Chambre siège en Commission générale, les orateurs parlent de leur place et ne peuvent garder la parole plus d'un quart d'heure. Le *Journal Officiel* ne reproduit pas la sténographie des discours, mais seulement le résumé bref (1). » La gauche démocratiques'estralliée à cette proposition(2).

De son côté, la Commission de la gauche radicale a proposé d'écarter les interpellations et les projets de résolution qui, actuellement, sont greffés sur les débats budgétaires, et d'interdire la discussion générale qui s'ouvre sur le budget de chaque ministère en dehors de la discussion générale ordinaire, qui sert de préface à l'examen du budget (3). Cette proposition, qui fut votée le 3 février 1911, ne fait que reprendre la combinaison imaginée par MM. Beauquier et Baudin en 1905, et suivant laquelle aucune interpellation ni résolution ne pourrait être déposée sur le budget. Nous avons vu que cette proposition fut écartée par la Commission du règlement pour le motif que ce serait la négation du véritable régime parlementaire, seul capable d'assurer en France la liberté. Il est à penser que le parti politique, qui est

1. *Revue de science et de législation financières*, 1911, p. 78.

2. *Le Temps*, 15 février 1911.

3. *Revue de science et de législation financières*, 1911, p. 79.

aujourd'hui en majorité à la Chambre et qui est le même qu'en 1905 ne se déjugera pas.

On a, enfin, proposé de remédier au retard dans le vote du budget par la prolongation de l'exercice budgétaire.

Mais nous estimons pour notre part que ces réformes, dont nous avons analysé l'objet, seraient absolument déplorables.

La solution du problème peut être trouvée ailleurs que dans la biennialité du budget. Au surplus celle-ci présenterait par elle-même des inconvénients insurmontables.

D'abord, disons-nous, il est possible de remédier au retard dans le vote du budget en dehors de toute prolongation de l'exercice. Nous sommes en réalité en présence d'une question de discipline parlementaire. On a beaucoup parlé de l'organisation de la démocratie. Il convient aussi de parler de l'organisation et de la discipline du Parlement.

Or, une réunion officieuse des présidents des grandes commissions de la Chambre s'est tenue le 16 février 1911, dans le but de rechercher les moyens de coordonner et d'accélérer les travaux parlementaires. Cette réunion a donné, en principe, et sous réserve des détails, un avis favorable à la proposition émise par M. Abel Ferry (1).

1. Déposée à la Chambre le 20 février 1911, 1^{re} séance. Annexe n° 778
Cf. *Revue de science et de législation financières*, 1911, p. 80-81.

Il s'agit de la création d'un organisme nouveau qui est la Conférence mensuelle des présidents des grandes commissions et des présidents de groupes.

Voici le texte de cette résolution :

« Article unique. — L'article 111 du règlement est complété par les dispositions suivantes : les présidents des grandes commissions, le président de la Commission du budget, les présidents de groupes, ou, à leur défaut, un membre désigné par le bureau de la Commission, seront convoqués au moins une fois par mois par le président de la Chambre pour examiner l'état des travaux de l'Assemblée. Leur conférence ne peut donner lieu qu'à une proposition motivée concernant l'ordre des travaux de la Chambre et publiée à la suite du compte rendu *in extenso*. Le Gouvernement sur sa demande pourra être entendu. »

Il y a là un louable essai d'organisation méthodique des débats, un appel opportun à la discipline librement consentie. Ce système paraît avoir plus de chances de succès que ceux qui chercheraient à introduire chez nous le procédé de la clôture ou à limiter la durée des discours de nos parlementaires. Il ne porte atteinte, ni au droit de contrôle du Parlement, ni à la liberté de la tribune, ni à aucun principe.

L'organisation projetée n'est pas sans une certaine analogie avec le mécanisme anglais des *whips*. Chaque parti politique en Angleterre possède une orga-

nisation interne dans laquelle certains membres choisis par le parti ont pour mission générale d'assurer la discipline du parti sous la direction des leaders. L'une des attributions du *whip* est de dresser la liste des membres du parti qui prendront la parole. Les listes sont remises au *speaker* de la Chambre des Communes. Ces règles sont assez exactement appliquées chez nos voisins d'Outre-Manche (1).

Il y a loin, sans doute, d'une telle organisation à la proposition Abel Ferry. Mais on ne peut qu'applaudir aux sentiments et aux raisons qui poussent nos parlementaires à discipliner leur discussion.

On voit évidemment comment la Conférence mensuelle des présidents pourrait, par les propositions motivées qu'elle émettrait, arriver à mettre de l'ordre dans les travaux de la Chambre et à éviter les retards dans le vote du budget.

Le problème dont nous nous occupons serait ainsi résolu.

Mais ce serait, avons-nous ajouté, faire fausse route que de chercher à le résoudre par la prolongation de l'exercice budgétaire.

Nous avons, sans doute, reconnu que la règle de l'annualité comporte des inconvénients. Mais quelle institution est parfaite ? La question est de savoir si

1. Cf. Lowell, *Le Gouvernement de l'Angleterre*, éd. française, Nerinx, 1910, I, p. 548 et suiv.

Revue de science et de législation financières, 1911, p. 81 et suiv.

la biennialité ne serait pas encore plus dangereuse.

Or, il nous semble que des arguments financiers et politiques majeurs militent en faveur de la règle de l'annualité.

La période d'une année correspond à la mesure habituelle des prévisions humaines. Il y a impossibilité de prévoir, avec une exactitude suffisante, les événements plus d'une année à l'avance. Il vaut mieux s'exposer à remettre en discussion, chaque année, des programmes financiers déjà arrêtés, et dont l'exécution a commencé, que de continuer à vivre sur un budget qui ne correspond plus à la réalité, aux besoins présents du pays et aux circonstances nouvelles. Sans doute la discussion pourrait être plus sérieuse, si l'on votait le budget tous les deux ans ou tous les quatre ans. Mais, dans ce laps de deux ou quatre ans, les prévisions peuvent cesser d'être en harmonie avec les faits. Il faudrait donc que le Gouvernement demandât des crédits supplémentaires ; on retomberait alors dans les inconvénients du système de l'annualité, puisque les députés devraient interrompre leurs travaux pour s'occuper des crédits ; mais il se produirait quelque chose de plus grave : l'incohérence et l'anarchie budgétaires. On ne voit pas ce qu'y gagneraient l'étude des réformes sociales et le travail législatif proprement dit. On peut dire que la règle de l'annualité est imposée par la nature elle-même qui, chez les assemblées comme chez les

individus, ne permet pas de prévoir utilement et raisonnablement au delà d'une année. Ce qu'il faut c'est que la discipline s'installe assez fortement au sein de nos assemblées parlementaires pour que la discussion du budget ne dégénère pas en discours stériles et pour que les députés divisent sagement leur temps, dont une partie serait consacrée au contrôle des finances, une autre à l'étude des lois et des réformes opportunes.

Les raisons d'ordre politique ne sont pas moins puissantes en faveur de l'annualité. Nous avons vu que cette règle remonte à l'époque révolutionnaire. Pour que le droit du Parlement de voter le budget, droit qui est un rouage essentiel de notre régime politique, puisse être sérieusement mis en œuvre, il ne faut pas que le budget soit voté pour plus d'une année. L'année semble le maximum de temps pendant lequel les Parlements puissent consentir à déléguer leurs pouvoirs. En votant le budget pour plusieurs années, ils diminueraient d'autant leurs pouvoirs de contrôle. La période d'une année est aussi le minimum dont les Gouvernements aient besoin pour mettre le budget à exécution. Il est inutile d'insister sur le principe fondamental du vote des dépenses et des recettes par les représentants de la nation. Ce principe a été hautement affirmé par les cahiers de 1789 et consacré par la législation de l'époque révolutionnaire. L'article 1^{er}, titre 3, chapitre 3, section 1, de la Constitution de 1791 déclare : « La Cons-

titution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après :.... 2° de fixer les dépenses publiques, 3° d'établir les contributions publiques. » Les Constitutions suivantes ont confirmé cette règle essentielle. Or la prolongation de l'exercice budgétaire, telle que certains la proposent aujourd'hui, n'entamerait-elle pas en quelque manière, et dans une certaine mesure, le principe capital ? Ne fixer les dépenses et n'établir les recettes que tous les deux ans ou tous les quatre ans, n'est-ce pas, en effet, relâcher l'exercice du pouvoir de contrôle qui appartient à la nation ? Comment la représentation nationale pourrait-elle reconnaître avec une parfaite exactitude l'étendue des besoins et en fixer la somme, si on lui demande de se prononcer pour une période qui dépasse normalement les prévisions humaines ?

En définitive, il ne convient pas de supprimer la discussion annuelle du budget, mais de la réduire dans des limites raisonnables. Cette réduction, nous le répétons, est une question de discipline intérieure des Assemblées parlementaires.

En faveur de la prolongation de l'exercice budgétaire, un autre argument a été tiré de l'existence des douzièmes provisoires. Le système actuel de l'annualité, a-t-on dit, ne fonctionne que très rarement d'une manière normale, puisqu'on doit, chaque année, recourir aux douzièmes provisoires, lesquels sont une complication coûteuse dans la comptabilité publique.

La nécessité des douzièmes provisoires disparaîtrait si le budget était voté pour deux ou quatre ans.

Ces considérations sont bien accessoires dans le problème qui nous occupe. En vérité, on ne peut invoquer contre la règle de l'annualité, bonne et juste en elle-même, fondée sur les plus solides raisons politiques et financières, la pratique des douzièmes provisoires. Rien n'est plus simple que de répondre : Si les habitudes parlementaires étaient meilleures, si les députés ne faisaient pas à l'occasion du budget des discours fréquemment inutiles, il n'y aurait pas de retard et la règle de l'annualité fonctionnerait sans accroc. Il s'agit, nous le disons encore, d'une question de discipline, et pour ainsi dire de morale parlementaire. Comme l'a dit M. Doumer, que nous avons cité (1), « le vote du budget en temps est la règle nécessaire qui devrait être invariablement respectée. Il suffirait au Gouvernement et aux Chambres de le vouloir vraiment pour que cela soit. » Le jour où les parlementaires n'abuseront pas de leur pouvoir nécessaire et légitime de discussion, le jour où ils feront passer complètement les intérêts généraux du pays avant le souci de leur réélection, il n'y aura plus de douzièmes provisoires que dans des circonstances exceptionnelles. En tout cas, on ne peut arguer contre la règle de l'annualité d'une mauvaise application de cette règle elle-même.

1. 30 décembre 1900. *J. off.*, Chambre, Débats, p. 3915-3916.

CONCLUSION

Oui ou non, existe-t-il des motifs décisifs de rayer de nos institutions la règle de l'annualité ?

Telle est la question que nous avons posée au commencement de cette étude.

Nous croyons pouvoir maintenant répondre négativement.

L'annualité a pour elle une longue tradition qui remonte jusqu'à l'époque où les législateurs de la période révolutionnaire posaient les bases de notre droit public. Elle est fondée sur la nature même des choses qui limite ordinairement à la période annuelle notre faculté de prévoir. Plus l'Etat moderne se complique et plus nombreux et imprévus apparaissent les besoins. L'annualité semble donc d'une nécessité sans cesse plus évidente.

Il est permis de s'étonner que certains députés français aient cru devoir chercher des modèles dans des pays soumis à un régime politique absolutiste, c'est-à-dire dans les quelques petits Etats allemands qui ne pratiquent pas le budget annuel.

Nous ne croyons pas que les projets dont nous nous sommes occupé aient chance d'aboutir devant nos Chambres. Leur succès équivaldrait à l'abdication partielle du pouvoir de contrôle du Parlement sur les finances publiques, en d'autres termes, au relâchement d'un principe essentiel de notre régime politique et constitutionnel.

Un tel sacrifice, nous l'avons montré, n'est nullement exigé par les circonstances.

Le budget est toujours voté en retard. C'est une situation regrettable. Des douzièmes provisoires sont souvent nécessaires. Les parlementaires abusent de leur droit de question et d'interpellation au sujet de la discussion du budget ; ils abusent des discours inutiles et des manifestations politiques superflues. Le temps perdu en vaines paroles empêche une étude vraiment sérieuse du budget lui-même, c'est-à-dire un contrôle efficace des finances publiques, et, d'autre part, il ne reste plus au Parlement le loisir suffisant pour se livrer, comme il le faudrait, à l'examen des réformes sociales proposées.

Tels sont les faits. En résulte-t-il qu'il faille supprimer la discussion annuelle du budget ? Nous ne le

croyons pas et nous avons indiqué les motifs de notre conviction.

Il faut réduire la discussion dans des limites raisonnables. Tout revient à une question de discipline parlementaire. Or nous avons noté le louable effort tenté, le 16 février dernier, dans la réunion officielle des présidents des grandes commissions de la Chambre. La proposition Abel Ferry tend à substituer une organisation méthodique et rationnelle des débats à leur anarchie actuelle. La création de cet organisme nouveau, qui s'appelle la conférence mensuelle des présidents des grandes commissions et des présidents de groupes, nous semble très intéressante. Elle ne peut certainement se réaliser et produire des résultats pratiques que si elle se trouve soutenue par l'opinion parlementaire.

Espérons que le Parlement répondra à l'appel qui lui est adressé et qu'il saura se soumettre librement à une discipline nécessaire.

Nous ne verrons plus alors de retards dans le vote du budget. Grâce à une sage répartition de leur temps, nos parlementaires exerceront un sérieux contrôle des finances en même temps qu'ils se consacreront à une étude assez longue et approfondie des réformes sociales et des lois opportunes.

Avec de la discipline, le Parlement pourra faire face d'une manière satisfaisante à toute l'œuvre qui lui incombe.

Quant à la règle de l'annualité du budget, contemporaine de la naissance de notre régime politique, pièce maîtresse et indispensable de ce régime, nous n'apercevons aucune raison valable et pertinente d'y renoncer.

Vu le Doyen,
CAUWÈS

Vu le Président,
CHAVEGRIN

Vu et permis d'imprimer,
le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

